

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen



ESIPUHE

Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta.

Julkaisu koostuu Anna-Riitta Wallinin laatimasta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä sekä Marjut Salokanteleen selvityksestä, joka koskee yleisten asiakirjojen julkisuutta Ruotsissa.

Wallinin selvityksen tuli sen toimeksiannon mukaan tuottaa tietoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan lainvalmistelun tarpeen sekä julkishallinnon määräämisvaltaan kuuluvien yksiköiden toiminnan avoimuuden toteuttamista koskevien vaihtoehtojen ja toteuttamistapojen arviointia varten. Julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan eivät voimassa olevan lain mukaan kuulu kuntien, kuntayhtymien, valtion tai muiden julkisyhteisöjen omistamat yhtiöt, elleivät yhtiöt lain nojalla julkisia tehtäviä hoitaessaan käytä julkista valtaa.

Salokanteleen selvitys koskee toimeksiannon mukaan puolestaan sitä, millaista soveltamiskäytäntöä ja kokemuksia on kertynyt Ruotsin julkisuuslainsäädännöstä julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden osalta sekä sen vaikutuksista kilpailuneutraliteettiin markkinoilla. Ruotsissa yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan kuntien ja maakäräjäalueiden määräysvallassa oleviin yhtiöihin sekä eräisiin muihin julkisin varoin toimiviin yhtiöihin ja organisaatioihin.

Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-769-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen

Anna-Riitta Wallin

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	19.6.2019	
Tekijät	Anna-Riitta Wallin, Marjut Salokannel		
Julkaisun nimi	Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31		
Diaari/hankenumero	VN/4491/2019	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-769-4	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-769-4		
Sivumäärä	212	Kieli	suomi
Asiasanat	asiakirjat, asiakirjajulkisuus, avoimuus, yhtiöt, yhteisöt		
Tiivistelmä <p>Selvitys on lainvalmistelun esivalmisteluvaiheen arviointimuistio, jonka tarkoituksena on palvella viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalan mahdollista laajentamista julkisyhteisöjen määäämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.</p> <p>Muistiossa kuvataan nykyistä lainsäädäntöä yksityisessä toiminnassa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta ja toimintaan kohdistuvista viestintävelvoitteista, omistajanohjauksen keinoista osakeyhtiölainsäädännön mukaan sekä julkisten tehtäviä hoitaviin kohdistuvasta erityislainsäädännöstä. Selvitykseen sisältyy myös erittelyä ja arviointia julkisyhteisöjen määäämisvallasta olevista yhtiöistä, niiden tehtävistä, funktioista sekä toiminnan tavoitteista suhteessa yleisiin etuihin.</p> <p>Avoimuutta voidaan selvityksen mukaan lisätä julkisuuslain lisäksi viestintävelvoitteiden avulla. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta on esitetty kolme erilaista vaihtoehtoja sekä laadittu niitä vastaavat alustavat säännösehdotukset. Selvitykseen sisältyy myös muita muutosehdotuksia sekä muistilista mahdollista lainvalmistelun perusvalmistelua varten.</p> <p>Selvityksen liitteenä on myös Marjut Salokanteleen raportti, joka kartoittaa sitä lainsäädännöllistä kehikkoa, miten julkisuusperiaatteelle pohjautuva yleisten asiakirjojen julkisuus on Ruotsissa toteutettu.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet		19.6.2019
Författare	Anna-Riitta Wallin, Marjut Salokannel		
Publikationens titel	Utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:31		
Diarie-/ projektnummer	VN/4491/2019	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-769-4	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-769-4		
Sidantal	212	Språk	finska
Nyckelord	Handlingar, handlingars offentlighet, transparens, bolag, samfund		
Referat			
<p>Utredningen är en utredningspromemoria för det förberedande skedet i lagberedningen och syftet med den är att underlätta vid en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet till att gälla bolag som står under offentliga samfunds bestämmande inflytande och andra privaträttsliga samfund som har hand om offentliga förvaltningsuppgifter.</p> <p>I promemorian beskrivs den gällande lagstiftningen som gäller offentligheten för handlingar som uppkommer inom privat verksamhet och skyldigheten att kommunicera i anslutning till verksamheten, vilka medel för ägarstyrning som finns enligt aktiebolagslagstiftningen och speciallagstiftning som riktar sig till dem som har hand om offentliga uppdrag. Utredningen innehåller också specifikationer och bedömningar som gäller bolag som offentliga samfund har bestämmande inflytande över, deras uppgifter, funktion och målen med verksamheten i förhållande till allmänintresset.</p> <p>Enligt utredningen kan transparensen förutom genom offentlighetslagen även utökas med hjälp av en skyldighet att kommunicera. Tre olika alternativ för utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde har presenterats liksom också preliminära förslag till bestämmelser som motsvarar dem. I utredningen ingår också andra ändringsförslag samt en minneslista för en eventuell grundläggande lagberedning.</p> <p>Som bilaga till utredningen finns också en rapport av Marjut Salokannel som kartlägger det lagstiftningsmässiga ramverket för hur den offentlighet som gäller allmänna handlingar och som grundar sig på offentlighetsprincipen har genomförts i Sverige.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

ESIPUHE	1
KIRJOITTAJAN ALKUSANAT	11
I SELVITYKSEN TAUSTA JA YLEISET LÄHTÖKOHDAT	14
1. Selvityksen vireilletulo, toimeksianto ja tarkoitus	14
2. Tarkastelukulman määrittely	15
3. Selvityksen suorittamisesta	16
II JULKISYHTEISÖT OSAKKEENOMISTAJINA JA LIIKETOIMINNAN HARJOITTAJINA	18
1. Liikelaitokset ja yhtiöt	18
2. Yhtiöittämiseen vaikuttavista tekijöistä ja yhtiöittämisen edellytyksistä	19
2.1. EU:n kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn sopeuttamisessa tehdyt valinnat	19
2.2. Perustuslain 124 §:ssä säädettyt rajoitukset ja edellytykset	22
2.3. Taloudellisten edellytysten huomioon ottaminen – kannattavuus ja itsekannattavuus	22
2.4. Yhtiöittämiskehityksen yleisestä ohjauksesta	24
3. Yhtiöiden päättämisestä valtioenemmistöisiksi yhtiöiksi	24
4. Yhtiöiden yleisestä merkityksestä	25
4.1. Valtion yhtiöomistuksista	25
4.2. Kuntien ja kuntayhtymien yhtiöistä	27
5. Omistajaohjaus ja yhtiöiden asema	28
5.1. Osakeyhtiölain keinot	28
5.2. Omistajaohjaus valtion yhtiöissä	32
5.3. Omistajaohjaus kunnassa	34
5.4. Yhtiöiden valvonnasta	36
III JULKISUUSLAKI JA KUNTALAKI AVOIMUUDEN TOTEUTUKSESSA	40
1. Yritysten toiminnan avoimuuden yleisestä sääntelystä	40
2. Julkisuuslaki – lyhyt oppimäärä	42
2.1. Lain tausta ja tarkoitus	42
2.2. Lain soveltamisala	44
2.3. Asiakirjojen julkisuuden määräytyminen ja menettelyt	45
2.4. Salassapitosääntelystä	47
2.5. Viestintävelvoitteet	50
2.6. Hyvä tiedonhallintatapa ja tietoturvallisuus – siirtyvät tiedonhallintalakiin	52
3. Kuntalain erityissäännökset	52

IV	JULKISET HALLINTOTEHTÄVÄT JA JULKISUUSLAIN SOVELTAMINEN	56
1.	Julkisesta hallintotehtävästä	56
2.	Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä – havaintoja julkisuusperiaatteen kannalta	60
3.	Julkisuuslain suora soveltaminen ja erityissäännökset	63
3.1.	Sääntelytilanteesta ja sen selvittämisestä	63
3.2.	Hankinta-asiakirjojen julkisuus sekä valtion että kuntien määräämisvallassa olevissa yhtiöissä	64
3.3.	Julkisuuslain soveltamisesta valtion yhtiöihin	67
3.4.	Julkisuuslain soveltamisesta kunnan yhtiöihin	73
3.5.	Yksityisten määräämisvallassa olevista yhteisöistä ja säätiöistä	77
V	ERITTELYJÄ JA ARVIOINTEJA JULKISYHTEISÖN MÄÄRÄÄMISVALLASSA OLEVISTA YHTIÖISTÄ	80
1.	Kunnan määräämisvallassa olevista yhtiöistä – esimerkkejä	80
1.1.	Ryhmittelytavoista ja tarkastelusta	80
1.2.	Lakisääteisiin tehtäviin liittyviä palvelutehtäviä hoitavista yhtiöistä	82
1.3.	Sisäisiä palveluja tuottavista (in-house) yhtiöistä	83
1.4.	Kilpailutilanteessa toimivista yrityksistä	83
1.5.	Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavista yhtiöistä	84
2.	Valtion määräämisvallassa olevista yhtiöistä	86
2.1.	Tarkastelun tarkoituksesta, perusteista ja rajauksista	86
2.2.	Yhtiökohtaista tarkastelua	90
2.2.1.	Infrastruktuuri ja siihen liittyvät palvelut	90
2.2.2.	Asiantuntija-, neuvonta- ja –edistämistehtävät	100
2.2.3.	Elinkeinoja tukevat tehtävät	101
2.2.4.	Monopolit – haittojen ehkäisy ja julkiset palvelutehtävät	105
2.2.5.	Sisäiset palvelut ja sidosyksiköt	107
2.2.6.	Valtion sijoitusyhtiöt ja arvopaperikauppaa käyvät yhtiöt	109
2.2.7.	Hallituspolitiikkaa välittömästi palvelevat yhtiöt	111
3.	Johtopäätöksiä yhtiöiden tehtävistä sekä toiminnan tavoitteista	115
VI	TIIVISTELMÄ NYKYISESTÄ TILANTEESTA	123
VII	AVOIMUUDEN LISÄÄMINEN JA SEN KEINOT	128
1.	Tarkastelun perusteista	128
2.	Keinoista avoimuuden lisäämiseksi ja vaihtoehtojen muodostamisesta	129
3.	Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – muutokset julkisuuslakiin	131
3.1.	Perusvaihtoehto	131
3.3.	Suppeampi vaihtoehto	134
3.2.	Laajempi vaihtoehto	134
3.4.	Muista julkisuuslain mahdollisista muutoksista	134

4.	Muun lainsäädännön muuttamisesta ja muista kehittämistoimista	135
4.1.	Hallintolain 7 §:n tarkentaminen ja mahdollinen täydentäminen	135
4.2.	Eryityssäännösten tarkistaminen	136
4.3.	Omistajaohjausta koskevan sääntelyn ja ohjauksen kehittäminen	136
4.4.	Muita mahdolliseen uudistukseen liittyviä havaintoja	137
5.	Alustavia säännösehdotuksia	138
5.1.	Perusvaihtoehto	138
5.2.	Suppeampi vaihtoehto	142
5.3.	Laajempi vaihtoehto	145
6.	Muistilistaa perusvalmisteluvaihetta varten	150
6.1.	Lainvalmistelun organisoinnista ja tarvittavasta asiantuntemuksesta	150
6.2.	Lisäselvityksiä vaativista seikoista	150
6.2.1.	Valtion rooli omistajana ja sääntelijänä	150
6.2.2.	Julkiset hallintotehtävät – aineiston täydentäminen	151
6.2.3.	Julkisuuslain soveltamisalan kaventaminen hallinnollisin päätöksin	151
6.2.4.	Julkisuuslain yleinen soveltaminen eräissä tilanteissa – kokonaisarvioinnin tarve	151
6.2.5.	Toimintojen pilkkominen – tytäryhtiöiden asema omistajanohjauksessa	151
6.2.6.	Lainsäädännön täytäntöönpanon suunnittelu	152
VIII	TIIVISTELMÄ	153
1.	Selvityksen sisällöstä	153
2.	Johtopäätökset nykytilasta	153
2.1.	Julkisuuslain lähtökohdat ja soveltaminen yhtiöihin	153
2.2.	Eryityssääntelyn merkityksestä - julkiset hallintotehtävät	154
2.3.	Julkishallinnon määräämisvallassa olevat yhtiöt ja omistajanohjaus	154
3.	Ehdotuksia	155
IX	SAMMANDRAG	157
1.	Om utredningens innehåll	157
2.	Slutsatser om nuläget	158
2.1.	Utgångspunkterna i offentlighetslagen och tillämpningen på bolag	158
2.2.	Om betydelsen av särskilda bestämmelser - offentliga förvaltningsuppgifter	158
2.3.	Bolag som den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över och ägarstyrning	159
3.	Förslag	159
X	LIITTEET	161
	Liite 1. Tietoja valtion yhtiöistä	161
	Liite 2. Tietoja kuntien yhtiöistä	164
	Yleisten asiakirjojen julkisuus Ruotsissa	169

KIRJOITTAJAN ALKUSANAT

Tässä muistiossa on kysymys lainvalmistelun esivalmistelusta, jonka kohteena on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) soveltamisala ja sen laajentaminen. Muistiossa kuvataan julkisuuslain nykyistä soveltamista kunnan ja valtion määäämisvallassa oleviin yhtiöihin, julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin sekä arvioidaan uudistamisen toteuttamiseen vaikuttavia seikkoja.

Yhtiöiden toiminta niin julkisen hallintotehtävän hoitajana kuin julkisyhteisön määräysvallassa olevina yksikköinä sijoittuu eräänlaiseen välimaastoon, jossa julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen sääntely kohtaavat toisena. Asianmukaisia ratkaisuja voi löytää ottamalla huomioon kumpikin tulokulma. Se, miten tässä on onnistuttu, ilmenee siitä, miten lainsäädäntöä on kehitetty ja minkälaisen painoarvon esim. julkisuusperiaate on saanut.

Nykyisin ei voitane pitää ajatusta oikeuden selväpiirteisestä jakaantumisesta julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen kovin asiaan osuvana. Kuten oikeuskirjallisuudessa on kuvattu, kysymys on enemmänkin jatkumosta, jossa vain sen alku- ja loppupää ovat selvästi erotettavissa.

Julkisoikeuteen ja julkishallintoon työntyy toimintatapoja ja käsitteitä yksityisoikeudesta, mitä on pidetty jopa julkisoikeuden rapautumisena. Toisaalta hyvän hallinnon takeita koskevat vaatimukset, joihin myös julkisuuslain soveltaminen kuuluu, tulevat sovellettaviksi yhtiöihin ja säätiöihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Eri tekijät ovat vaikuttaneet hallinnon rakenteiden muuttumiseen ja muuttamiseen, kuten julkishallinnon aikaisemmin hoitamien tehtävien antaminen yksityisoikeudellisille yksiköille. Tehtävien luonteen sekä toiminnan funktioiden ja tavoitteiden ymmärtäminen näyttäisi olevan välttämätöntä niin toimintoja yksityistäessä kuin harkittaessa kunnan ja valtion yhtiöiden toiminnan avoimuuden lisäämistä. Tämän vuoksi arviointimuistiossa on pyritty kiinnittämään huomiota myös tällaisen kokonaiskuvan muodostamisen kannalta merkityksellisiin tekijöihin.

Yhtiöittämisellä tavoiteltaneen useimmiten toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta sekä niiden lisäämistä ml. palvelujen laatu. EU:n kilpailuoikeudellisella sääntelyllä on käytännössä ollut myös merkittävä vaikutus toimintojen yhtiöittämiseen. Valtion liikelaitoksien toiminta katsottiin kilpailuoikeudellisten syiden vuoksi tarpeelliseksi siirtää suhteellisen nopeassa tahdissa perustetuille valtion osakeyhtiöille. Sama kehitys on ollut kuntasektorilla. Yhtiöittämisellä kavennettiin julkisuusperiaatteen toteutumista: sekä kunnalliset liikelaitokset että valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, yhtiöt vain rajoitetusti.

Yksityisoikeudellisessa muodossa toimivien julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yksiköiden asemaa kuvattaessa korostetaan usein niiden asemaa julkishallinnosta erillisinä oikeussubjekteina. Tällöin huomiotta jää kuitenkin tällaisten yksiköiden toiminnan luonne ja tavoitteet samoin kuin se, että yhtiöiden toiminnan vaikutuksista useimmissa tilanteissa käytännössä viime kädessä kuitenkin vastaavat julkishallinnon toimijat ja poliittiset päättöksentekijät ja että yhtiön talouden perustana ainakin yksikön perustamisvaiheessa on ollut julkiset varat.

Suomalaiseen oikeusvaltio- ja demokratiakäsitykseen kuuluu, että niin edustuksellista kuin virkamiesjohtoista hallintoa voidaan valvoa ja arvioida. Erityisten valvontaviranomaisten lisäksi suomalaiseen demokratiaan kuuluu yleisempi toimintojen valvonta ja arviointi, jotka perustuvat mahdollisuuteen saada tietoa julkishallinnon päätöksenteosta ja muustakin toiminnasta ja niihin perustuvaa vapaata keskustelua, missä lehdistöllä ja muullakin medialla on oma merkittävä roolinsa.

Olennaisena on pidetty ja olennaista onkin, miten julkisyhteisöjen toimintojen antaminen yksityisoikeudelliselle yhteisölle vaikuttaa yksilöiden oikeusasemaan. Tämän muistion keskiössä on perustuslaissa turvattu julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus, myös oikeus saada tieto itseään koskeviin asioihin liittyvistä asiakirjoista sekä oikeus muista hyvän hallinnon takeista, kuten puolueettomuudesta asioita käsiteltäessä. – Luottamus julkishallintoon ja demokratian toimivuuteen eivät voi toimia ilman näitä tekijöitä.

Julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin nykyisin liittyvää julkisuusvajetta korjattaessa näyttäisi selvityksen mukaan olevan tarpeen ymmärtää yhtiöiden funktioita, luonnetta ja niiden merkitystä yleisten etujen ja julkisyhteisöjen tehtävien kannalta. Vaikka tämä oikeudellisiin näkökohtiin painottuva selvitys ei ole kaiken kattava, se luo mahdollisuuksia asian jäsentyneelle tarkastelulle ja asiasta käytävälle keskustelulle. Olisi hyvä, jos arvioinnissa olisi mukana myös taloudellinen näkökulma: yhtiöittämisessä kysymys ei ole vain toimintojen, vaan myös julkisen varojen yksityistämisestä ja ulkoistamisesta – ainakin normaalien budjettimenettelyjen ja niiden avoimuuden ulkopuolelle.

Lainsäädännön uudistamisen tarpeita arvioitaessa sekä uudistustyön kohdentamista pohdittaessa on olennaista hahmottaa nykytila, voimassa olevaa lainsäädäntöä ja käytäntöäkin. Siten lainsäädäntöä on kartoitettava julkisuussäätelyä laajemminkin. Tämän seurauksena muistioon sisältyy paljon lakien kuvausta ja erilaista säädösmateriaalia. Lainsäädäntökartoitus osoittanee rasittavuudestaan huolimatta, että kuntien ja valtion yhtiöiden toiminnan julkisuus voi nykyisin jossain määrin toteutua eri keinoin ja että osa niiden toiminnoissa syntyvistä asiakirjoista on jo nyt julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Tällainenkin tieto on olennaista varsinaisen lainvalmistelun kannalta, koska sen avulla voidaan havaita myös julkisuuslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutostarpeita: yleislain muuttaminen johtaa esim. tarpeeseen kumota erityissäännöksiä.

Ehkä nyt on jo aika ymmärtää, että julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt eivät ole mitä tahansa yhtiöitä, vaan omaleimaisia yhteisöjä, joiden toiminnassa tulee samankaltaisesti olla läsnä myös riittävä määrä julkisoikeudellisia elementtejä: yleinen ei ole yksityistä.

Kiitän lämpimästi kaikkia, jotka ovat antaneet aikaansa keskusteluihin tämän muistion teemoista.

I SELVITYKSEN TAUSTA JA YLEISET LÄHTÖKOHDAT

1. Selvityksen vireilletulo, toimeksianto ja tarkoitus

Keskustelu julkisuuslainsäädännön soveltamisesta julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhteisöihin on ollut eri yhteyksissä esillä. Esimerkiksi julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta (HE 30/1998 vp) valmisteltaessa esillä oli erillislain vaihtoehto, jossa olisi ollut säännökset julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien tiedonantovelvollisuuksista. Tämä ei lausuntokierroksella esitetyn vastustuksen vuoksi edennyt. Eduskunnassa on ollut esillä kaksi eri aloitetta avoimuuden lisäämiseksi kuntien määräämisvallassa olevissa yhtiöissä. Näistä toinen (LA 47/2016 vp., ed. Harakka) rakentui julkisuuslain muuttamiselle, toinen osakeyhtiölain muutokselle (LA 66/2016 vp., ed. Kärnä).

Tässä yhteydessä on myös paikallaan palauttaa mieliin perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, jossa perustuslakivaliokunta piti perustuslain 2 §:stä ja 121 §:stä ilmenevän kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta tärkeänä, että kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus ja avoimuus turvataan myös kunnan toimintojen yhtiöittämisen laajentuessa. Valtioneuvoston piirissä on lausunnon mukaan jatkossa syytä kokonaisvaltaisesti selvittää keinoja parantaa kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista myös kunnan toimintoja yhtiöitettäessä.¹

Julkisuudessa esillä olleet Länsi-Metro Oy:n ongelmat saivat toimittajat pyytämään yhtiöltä asiakirjoja. Yhtiöstä ei niitä annettu, koska tietojen antaminen olisi ollut vastoin yhtiön etua. Tapahtumaketjun tuloksena toimittajajärjestöt tekivät oikeusministeriölle toukuussa 2017 aloitteen julkisuuslain ulottamisesta sellaisiin yksityisiin yrityksiin, yhdistyksiin ja säätiöihin, joissa julkinen valta käyttää määräämisvaltaansa.

¹ PeVL 63/2014 vp.

Selvityksen tarkoituksena on sitä koskevan toimeksiannon mukaan tuottaa tietoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan lainvalmistelun tarpeen sekä julkishallinnon määräämisvaltaan kuuluvien yksiköiden toiminnan avoimuuden toteuttamista koskevien vaihtoehtojen ja toteuttamistapojen arviointia varten.

Selvitystyössä tuli erityisesti:

1. tarkastella kuntien ja kuntayhtymien määräysvallassa olevien yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan avoimuuden toteutumista ja mahdollisuuksia niiden toiminnan avoimuuden lisäämiseksi;
2. tarpeellisessa laajuudessa selvittää ja arvioida vastaavat valtion täysimääräisessä omistuksessa olevia yhtiöitä koskevat seikat;
3. edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä varten kartoittaa arvioinnin edellyttämässä laajuudessa yhtiöiden toimialat, luonne ja muut sellaiset tekijät, jotka ovat julkisuusperiaatteen laajentamisen kannalta merkityksellisiä ottaen huomioon julkisuusperiaatteen tar koitus sekä kilpailuneutraliteetti;
4. selvittää ja arvioida julkisuuslain soveltamisalan nykytilaa ottaen huomioon erityislainsäädännössä säädetyt soveltamisalan laajen nukset sekä edellytykset laajentaa soveltamisalaa julkisiin hallinto- tehtäviin lakiin otettavan yleissäännöksen avulla;
5. kartoittaa vaihtoehtoja sekä keinoja ennakolta varmistaa asianmu- kaisen avoimuuden toteuttaminen julkishallinnon määräämisval- lassa olevissa yksiköissä ottaen huomioon julkishallinnon tehtävien ja palvelujen sekä julkisyhteisöjen muun toiminnan siirtyminen yhä laajemmin varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle; sekä
6. mahdollisuuksien mukaan tehdä ehdotukset käytettävissä olevista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista avoimuuden lisäämiseksi edellä tarkoitetuissa tilanteissa sekä arvioitava niihin liittyviä vaiku- tuksia.

2 Tarkastelukulman määrittelyä

Selvityksen aiheena on ”Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen”. Tämä onkin ymmär- rettävä – julkisuuslaki on keskeisin julkisuusperiaatteen ja avoimuuden toteuttamista jul- kishallinnossa määrittelevä säädös.

Julkisuusperiaate on ensisijassa asiakirjojen saamista koskeva periaate; kysymys on oikeudesta saada tieto asiakirjasta; tarkemmin sanottuna oikeudesta saada kopio viranomaisen asiakirjasta tai saada se nähtäväkseen niiltä osin kuin se ei sisällä salassa pidettäviä tietoja. Tämä tiedonsaantioikeus on perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty perusoikeus. Viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, on annettava tieto tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvasta asiakirjasta. Asiakirja kuuluu julkisuuslain soveltamisalan piiriin riippumatta siitä, kuka tai mikä orgaani sen on laatinut tai ketä tai mitä se koskee. Tiedonsaantioikeus kohdistuu siten myös asiakirjoihin, joiden laatijat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Toimeksiannon mukaan keinoja ja vaihtoehtoja on arvioitava pitämällä silmällä toiminnan avoimuutta.² Tämä vaikuttaa siihen, että sääntelyn nykytilaa kuvattaessa on otettava huomioon lainsäädäntö julkisuuslakia laajemmin. Kysymys ei siten ole vain siitä, mitä tietoja julkishallinnon määräämisvallassa olevan yhtiön on annettava yksittäistapauksessa, vaan siitä, mitä tietoja sen toiminnasta on ylimalkaan saatavissa. Yhtiöiden toiminnan avoimuutta onkin tarkasteltava erilaisten tiedonsaantimahdollisuuksien ja tietolähteiden kanalta.

Kunnan ja valtion määräämisvallassa olevien yhtiöiden julkisuudesta käydyssä keskustelussa korostetaan usein sitä, että yhtiöiden toiminta yksityisoikeudellisina yhteisöinä on julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella. Näin sanottaessa syrjäytetään paitsi eräät julkisuuslain säännökset ja julkisuuslain soveltamisalaa laajentavat erityissäännökset, myös esim. erilaiset yhtiöihin kohdistuvat tiedonantovelvollisuudet sekä viranomaisten yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä saatava ja yhtiöistä viranomaiselle muutoin kertyvä tietoaaineisto.

3. Selvityksen suorittamisesta

Valtion ja kunnan määräämisvallassa olevia yhtiöitä ja niiden merkitystä kuvataan paitsi niiden lukumäärällä, myös omistuksen tuottaman varallisuuden avulla niiltä osin kuin tietoa on ollut saatavissa. Tavoitteena on ollut uudistuksesta käytävää keskustelua varten luoda menettelytapoja erityisesti valtionyhtiöiden funktioiden, luonteen sekä toiminnan ja sen tavoitteiden ymmärtämiseksi. Valtionyhtiöitä koskeva kuvaus on käytännön syistä ja kiivas yhtiöittämiskehitys huomioon otettuna ollut pakko lopettaa vuodenvaihteen 2018 – 2019 tilanteeseen.

² Avoimuus voidaan ymmärtää asioiden tilaksi, jossa tarkastelun kohteena olevan organisaation tehtävistä, toimintatavoista ja käsittelemistä asioista ja niiden perusteista on saatavissa vaivatta tietoa.

Omistajaohjauksen keinoja ja organisointitapoja on tarkastelu erityisesti avoimuuden toteuttamisen näkökulmasta. Lainsäädäntökartoituksessa ovat mukana julkisuuslaki pääpiirteittään sekä sen soveltamisalaa laajentava erityissäännöstö, erityisesti julkista hallintotehtävää hoidettaessa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta annetut erityissäännökset. Kuntalain erityissäännökset kunnan määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuudesta on selostettu pääpiireissään. Laaja säännösaineisto kerääntyi eriteltäessä valionyhtiöiden tehtäviä ja funktioita. Sen laajuuden vuoksi säännöstöt jäävät osin maininnan ja pykäläviittauksen varaan. Oikeuskäytännöstä on otettu mukaan joitakin sellaisia esimerkkejä, jotka konkretisoivat käsiteltävää asiaa.

Avoimuuden lisäämistä koskevassa luvussa on tarkasteltu eri vaihtoehtoja ja niiden valintaan vaikuttavia tekijöitä. Muistioon sisältyy myös ehdotus jatkotoimenpiteiksi ja alustava luonnos mahdollisista lakiehdotuksista.

Selvityksessä käytetty lähdeaineisto ilmenee viitteistä. Selvitystyön aikana on keskusteltu aiheeseen liittyvistä seikoista Suomen Kuntaliiton asiantuntijoiden ja valtionyhtiöiden ohjauksesta vastaavien virkamiesten, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön ja yksityisoikeuden yksikön asiantuntijavirkamiesten sekä toimittajajärjestöjen edustajien kanssa.

II JULKISYHTEISÖT OSAKKEENOMISTAJINA JA LIIKETOIMINNAN HARJOITTAJINA

1. Liikelaitokset ja yhtiöt

Valtio harjoittaa liiketoimintaa joko valtion liikelaitoksena tai osakeyhtiönä. Valtion liikelaitosmallia puoltaa erityisesti se, että toimintaan liittyy yhteiskunnallisen ohjauksen intressi.

³ Liikelaitos on tarkoitettu lähinnä valtion sisäisten palvelutehtävien hoitamiseen; toiminta markkinoilla on rajoitettua. Liikelaitoksia on ollut eri aikoina 16⁴, nykyisin enää kaksi.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaan valtion liikelaitos voi toimia vain sidosyksikköasemassa (in-house), joka tuottaa ja myy palveluja valtion yksiköille.

Valtion liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja virastoille, laitoksille ja muille laissa määritellyille yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) mukaan metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesialueiden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesialueiden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden hallinnointi.

Valtion liikelaitoksilla on tytäryhtiöitä. Senaattikiinteistöllä on mm. vuonna 2017 perustettu Maakuntien tilakeskus Oy-niminen sote- ja maakuntauudistuksen valmiste- luun liittyvä tytäryhtiö ja Senaatin Asema-alueet Oy sekä kolmisen kymmentä muuta

³ Valtion liiketoiminnan järjestäminen. Tarkastuskertomus 14/2018. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-liiketoiminnan-jarjestaminen/> (VTV Valtion liiketoiminta 2018) ja VM suositus.

⁴ Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla. Valtiovarainministeriö, esiselvitys 30.1.2018, s. 10

tytäryhtiötä. Metsähallituksen tytäryhtiöitä ovat mm. Metsähallitus Metsätalous Oy ja Siemen Forelia Oy, joka tuottaa, markkinoi ja myy metsäpuiden siemeniä.

Valtion liikelaitokset ovat valtion ulkopuolisia laitoksia. Kunnalliset liikelaitokset ovat osa kunnan hallintoa. Julkisuuslakia sovelletaan sekä valtion että kunnallisiin liikelaitoksiin.

Osakeyhtiöt ovat nykyisin yleisin tapa organisoida sekä valtion että kunnan liiketoiminnan harjoittamista.

2. Yhtiöittämiseen vaikuttavista tekijöistä ja yhtiöittämisen edellytyksistä

Julkisyhteisöjen toimintojen yhtiöittämiseen liitetään usein toiminnan tehokkuus, vaikka organisaatiomuoto ei sinänsä väistämättä ja aina lisääkään tehokkuutta. Samoin korostetaan joustavuutta – tai, kuten nykyisin sanotaan – ketteryyttä.

Se, että kunta tai valtio päättää hoitaa tärkeäksi koetun tehtävän perustamalla tätä varten yhtiön, on EU-säännöstöistä ja muista oikeudellisista johtuvien rajoitusten aina oma valinta. Kysymys on ensi sijassa tehtävän hoidon *organisointitavasta*. Kysymys voi olla myös *rahoituskellisesta ratkaisusta*: yhtiö saa pääoman, ja sen on sen jälkeen lähtökohtaisesti tultava sen ja toimintansa tuotoilla toimeen. Eri asia on, kuinka usein julkisyhteisön määräämisvallassa oleva yhtiö on käytännössä päästetty konkurssiin.

Seuraavassa ei kuitenkaan tarkastella näitä tekijöitä, vaan lähinnä niitä oikeudellisia tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat toimintojen yhtiöittämiseen.

2.1. EU:n kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn sopeuttamisessa tehdyt valinnat

Yhtiöittämiseen on vaikuttanut merkittävästi EU:n kiellettyjä valtiontukia koskeva sekä kilpailuoikeudellinen sääntely.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa määritelty valtiontuen käsite on laaja. Sillä tarkoitetaan eräitä sopimuksessa määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joilla julkinen sektori myöntää yrityksille vastikkeetonta, valikoivaa taloudellista etua, joka voi olla esimerkiksi avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, ei-markkinaehtoinen pääomasijoitus tai pääomitus, verohelpotus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta taikka konkurssisuoja.

Vain suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyt edut voivat olla perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Valtion varat käsittävät kaikki julkisen sektorin varat, esim. jäsenvaltioiden alueellisten ja muiden yksikköjen varat ja määrätyissä tilanteissa yksityisten elinten varat.⁵ Valtiontukikielto koskee siten esim. kuntia.

EU:n komissio teki 11.12.2007 päätöksen C7/2006, jossa komissio piti kiellettynä valtiontukea valtion liikelaitoksena silloin toimineen Tieliikennelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. *Päätöksen seurauksia* tehtävien organisointitapaan arvioitiin sekä valtiovarainministeriön valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta selvittäneessä työryhmässä⁶ että työ- ja elinkeinoministeriön julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittäneessä työryhmässä (JULKI-työryhmä).

JULKI-työryhmän tarkastelussa painopiste oli kuntasektorin harjoittamaan liiketoimintaan liittyvien potentiaalisten kilpailun vääristymien selvittäminen. Työryhmä esittikin kuntalain tarkistamista siten, että virastoa, kunnallista liikelaitosta tai kuntayhtymää ei saisi käyttää yksityisen yritystoiminnan kanssa kilpailevan toiminnan harjoittamiseen.⁷

Valtiovarainministeriön työryhmän ehdotukset johtivat aikaisempien liikelaitoksissa hoidettujen tehtävien hoidon organsointiin yhtiömuotoiseksi (esim. Ilmailulaitos, Tieliikelaitys, Varustamoliikelaitos, Luotsausliikelaitos). Havaintojeni mukaan *tässä prosessissa ei kiinnitetty huomiota siihen, että samalla toiminnot siirtyvät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.*

Kuntalaissa säädettiin vuonna 2013 *yhtiöittämisvelvoitteesta*; nykyisin säännökset sisältyvät kuntalain (410/2015) 126 §:ään. Sen mukaan kunnalla on velvollisuus hoitaa tehtävänsä perustamalla tätä varten osakeyhtiö, säätiö tai yhdistys, jos toimintaa harjoitetaan kilpailuilla markkinoilla.

5 Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

6 Valtion liikelaitosmallin soveltuvuus yhteismarkkinoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2009.

7 Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 23/2009.

Kysymys ei 126 §:n 2 momentin mukaan ole toimimisesta kilpailutilanteessa esim. silloin, kun kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja tai kun toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja. Ulkopuolella ovat lisäksi sidosyksiköt, joilla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016; hankintalaki) 15 §:n mukaan tarkoitetaan hankintayksiköstä (esim. kunta) muodollisesti erillistä ja päätöksen teon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Vuonna 2013 säädettiin myös kilpailulain muutoksesta (595/2013), jolla lakiin otettiin uusi 4 a luku kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Muutoksella lisäti Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa. Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
2. estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
3. on ristiriidassa kuntalain 66 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Edellä kuvattuja edellytyksiä ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi laissa säädettyjä velvoitteita.

Muilta osin kilpailulaissa ei ole julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevia yhteisöjä koskevia erityissäännöksiä.

2.2. Perustuslain 124 §:ssä säädettyt rajoitukset ja edellytykset

Lainsäädännöstä johtuu rajoituksia mahdollisuuteen perustaa kunnan tai valtion yhtiö. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Muu julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Jäljempänä luvussa IV tarkastellaan tarkemmin julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhtiöitä suhteessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja asiaa koskevia erityissäännöksiä. Se, kuinka hyvin perustuslain lähtökohdat otetaan huomioon, on riippuvainen lainvalmistelun perusteellisuudesta, hallituksen esityksen perusteluista ja siitä, onko valtion yhtiöittämistä koskeva lainsäädäntö syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Niiltä osin kuin osakeyhtiöstä ei säädetä, perustuslain edellytysten harkinta jää yhtiön perustavalle viranomaiselle.

Kunta tai kuntayhtymä voi kuntalain 9 §:n 1 momentin mukaan tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimuksen perusteella muulta palvelujen tuottajalta, kuten kunnan määräämisvallassa olevalta osakeyhtiöltä. Julkisen hallintotehtävän kunta voi antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään (9 § 2 mom.). Kunnan on siten itse otettava huomioon perustuslaissa säädetty julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset.⁸ Kuntalain esitöiden mukaan perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä.

2.3. Taloudellisten edellytysten huomioon ottaminen – kannattavuus ja itsekannattavuus

Yhtiöittämiseen vaikuttaa tai tulisi vaikuttaa se, minkälaiset taloudelliset edellytykset julkisyhteisön perustettavaksi suunnittelella yhtiöllä on. Vaikka osakeyhtiölaki antaa mahdollisuuden yhtiöjärjestyksessä määrätä, ettei yhtiön tarkoituksena ole tuottaa voittoa, julkishallinnossa yleisenä lähtökohtana on käytännössä katsottu olevan, että yhtiön toiminnan tulisi olla itsekannattavaa.

Valtionhallintoon vaikuttaa valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 §, jonka mukaan valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tavalla tavalla. Samaa lähtökohtaa ilmenee myös valtiovarainministeriön suosituksesta

⁸ HE 268/2014 vp., s. 140.

valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista harjoittaessa toiminnan yhtiöittämistä.⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotoista tulee selvästi ilmi, että toimintaa ei tule harjoittaa yhtiömuodossa, jos toiminta ei ole taloudellisesti kannattavaa. Kannanotto liittyy Arctia Oy:n toimintaan.¹⁰ Nyttemmin Arctian tytäryhtiöksi on siirretty Meritaito Oy, joka on erikoistunut vesiväylien hoitoon, kanavien käyttöön ja kunnossapitoon ja mm. merenmittaukseen.

Kunnan mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä yhtiöitä perustamalla ja niiden kautta rajoittaa myös kuntalaissa säädetyt tekijät. Kunta hoitaa kuntalain 7 §:n mukaan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät – nämä muodostavat kunnan yleisen toimialan. Kunnan erityisenä toimialana on järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kuntalaisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen ja elinkeinoelämän yleisten edellytysten luominen ovat kunnan toiminnan ydinaluetta. Niihin kuuluvat mm. energia- ja vesihuollosta huolehtiminen.¹¹ Kunnan yleinen toimiala määräytyy oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Näihin kuuluvan spekulatiivisen sijoittamisen kiello rajoittaa sitä, minkälaista toimintaa varten yhtiö voidaan perustaa.¹²

Mielenkiintoista on, että valtion kokonaan omistamien ja erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden sijoitustoimintaa ei ole yleisellä tasolla mitenkään rajoitettu.¹³

Seuraavassa esitetään esimerkkejä valtion yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä olevista erityismääräyksistä sijoitustoiminnan harjoittamisesta.

Finavia Oyj: Yhtiö voi harjoittaa toimialaan liittyvää kiinteistösijoittamista sekä tarvittaessa muuta sijoitustoimintaa.

Gasonia Oy: Yhtiön toimialana on omistaa ja hallita energialiiketoimintaan liittyviä koti- ja ulkomaalaisia osakkeita ja muita arvopapereita sekä omistaa, vuokrata ja hallita kiinteää omaisuutta, ja käydä kauppaa osakkeilla ja muilla arvopapereilla sekä kiinteistöillä.

9 Valtiovarainministeriö. Suositus 15.10.2018 VM/1064/00.00.01./2018 (VM Suositus), s.7.

10 VTV Valtion liiketoiminta 2018.

11 Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 2015, s 176. (Harjula – Prättälä)

12 Näitä ovat mm. hallintolaissa (432/2003) säädetyt hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, tehtävän yleishyödyllisyys ja paikallisuus sekä spekulatiivisen toiminnan kiello; ts. puhtaasti kaupallisen tai teollisen toiminnan harjoittamisen kiello. Ks. Harjula – Prättälä s. 162 ja 164.

13 Näistä julkisuudessa ovat saaneet huomiota silloisen valtion teleyhtiön Soneran vuonna 2000 osallistuminen huutokauppoihin, joissa Saksan ja Italian valtiot myivät kolmannen sukupolven matkapuhelinverkkotoimilupia. Sonera maksoi näistä umts-toimiluvista 4,3 miljardia euroa vain todetakseen ne pari vuotta myöhemmin täysin arvottomiksi. Toinen esimerkki on Finavian johdannaiskaupat, joista aiheutui 34 miljoonan tappiot.

Gasum Oy: Kaasun siirtoon tarvittavien laitteistojen lisäksi yhtiö voi hankkia, omistaa, vuokrata ja hallita kaasuinfraktuurin ja toimialansa edellyttämiä kiinteistöjä, rakennuksia, laitteistoja ja oikeuksia sekä kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden osakkeita, muita osakkeita, arvopapereita, osuuksia, rakennuksia, rakenteita ja laitteita, sekä käydä kauppaa osakkeilla ja muilla arvopapereilla sekä kiinteistöillä. Yhtiö voi olla osakkaana yhtiöryhmissä ja konsortioissa sekä ottaa lainoja ja myöntää takauksia päätoimialansa puitteissa.

2.4. Yhtiöittämiskehityksen yleisestä ohjauksesta

Kuntien yhtiöiden perustamiseen liittyvä yleinen ohjaus toteutuu monin eri tavoin. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä sekä alan kirjallisuudessa on kuvattu mm. kunnan omistajaohjauksen keinoja varsin konkreettisesti, minkä lisäksi kuntalain säännökset mm. konserniohjeen sisällöstä antavat tukea yhtiötä perustettaessa, kuten jäljempänä ilmenee.

Valtion yhtiön perustamisen valmistelua ja siinä huomioon otettavia seikkoja ei ole keskitetysti ohjattu ennen viime vuoden syksyä. Valtiovarainministeriö antoi tuolloin suosituksen valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä.¹⁴

3. Yhtiöiden päätymisestä valtioenemmistöisiksi yhtiöiksi

Valtio ei aina alkujaan ole määräämisvallassaan olevan yhtiönsä perustaja. Valtion omistukseen päätyy osakeyhtiöitä myös tapauskohtaisesti yksityisessä omistuksessa olevan yhtiön ajaututtua talousvaikeuksiin. Tarve säilyttää yhtiön edustamaa osaamista Suomessa tai esim. työllisyys- ja aluepoliittiset syyt voivat aiheuttaa sen, että valtio ottaa vastatakseen yhtiön toiminnan. Nykyisistä valtion omistamista yhtiöistä tähän kategoriaan kuuluu Talvivaaran kaivoksen toimintaa jatkava Terrafame Oy, josta valtio omistaa 71 %:a Suomen Malminjalostus Oy:n kautta.

¹⁴ VM Suositus.

4. Yhtiöiden yleisestä merkityksestä

4.1. Valtion yhtiöomistuksista

Pääministerin ilmoituksessa valtion omistajaohjauspolitiikasta (PI 2/2016) 17.5.2016 pääministeri Juha Sipilä totesi seuraavaa:

”Suomessa valtion omistamien yhtiöiden arvo on poikkeuksellisen suuri. Euroopalaisessa vertailussa Suomi on kärjessä. OECD:n vuoden 2014 tietojen mukaan vuonna 2012 Suomen valtio oli omistajana mukana yhtiöissä ja liikelaitoksissa, joiden yhteenlaskettu arvo oli noin 53 %:a suhteessa bruttokansantuotteeseen. Niiden yhtiöiden ja liikelaitosten arvo, joissa valtiolla on enemmistö, oli noin 20 %:a suhteessa bruttokansantuotteeseen. Näiden lukujen valossa hukkaamme resursseja, mikäli emme pysty lisäämään nykyistä enempää taloudellista toimeliaisuutta valtion omistajuuden avulla.”

Lainaus osoittaa valtionyhtiöiden yleistä taloudellista merkitystä sekä merkitystä julkisina varoina. *Valtion yhtiöomistuksista on kysymys merkittävästä julkisten varojen käytöstä.*

Valtion omistuksessa on osakkeita tai osuuksia 68 yhtiöstä. Vuoden 2017 lopussa valtion liiketoimintaan sidottu pääoma, johon kuuluu myös valtion liikelaitosten omistus, oli noin 42 miljardia euroa. Kilpailullisessa tilanteessa kaupallisin perustein toimivia yhtiöitä oli 35, joista 13 joko valtion suorassa tai Solidium Oy:n kautta välillisessä omistuksessa olevia pörssiyrityksiä.¹⁵

Valtion varallisuuteen kuuluu myös valtion talousarvioin ulkopuoliset rahastot, joita on yhteensä 11. Rahastot ovat merkittävä omaisuuserä valtiolla. Niissä on noin neljännes valtion koko omaisuudesta. Rahastoista Valtion eläkerahasto (VER) on selvästi suurin. Noin 20 miljardin omaisuudellaan se on jo itsessään viidennessä valtion kaikista omaisuudesta. Muita rahastoja ovat mm. Valtion asuntorahasto (VAR), Öljysuojarahasto, Huoltovarmuusrahasto ja Maatalouden kehittämisrahasto.¹⁶

Rahastot toimivat eri ministeriöiden yhteydessä ja hallinnoimina lukuun ottamatta Rahoitusvakausrahastoa, jota hallinnoi Rahoitusvakausvirasto. Säädöskartoituksen mukaan näyttää ilmeiseltä, että *rahastojen hoitoa kuvaavat asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalan piirissä.*

¹⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto.

¹⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtion rahastojen pääoman hoito. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2018. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/12170551/VTV-Tarkastus-16-2018-Valtion-rahastojen-paaoman-hoito.pdf>

Valtionyhtiöt luokitellaan omistajaohjausta koskevissa asiakirjoissa kolmeen ryhmään. Ryhmittely ei perustu lainsäädäntöön.

Joihinkin yhtiöihin katsotaan liittyvän *finanssi-intressi*: valtio odottaa yhtiöistä tuottoja toimintansa rahoittamiseen. Omistamista ei pidetä pysyvänä eikä eduskunta aseta rajaa niiden omistamiselle; valtioneuvosto voi päättää yhtiöiden omistuksesta.

Toiseen ryhmään luotetaan kuuluviksi kaupallisia listautumattomia yhtiöitä, joiden omistuksella katsotaan olevan *strateginen intressi*; ne ovat merkityksellisiä joidenkin yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiselle. Valtioneuvosto määrittelee aika ajoin, millä yhtiöillä on strateginen intressi ja mikä tämä intressi on. Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, millä laisilla valtuuksilla hallitus esittää eduskunnalle osakkeiden myymiseksi määritellyn omistuksen alarajaan asti.

On ymmärrettävää, että valtion strateginen intressi voi muuttua ajan myötä. Tästä hyvänä esimerkkinä on Rahapaja Oy, jonka merkitys euroon siirryttäessä on poistunut. – Muutos voi johtua myös esim. siitä, että valtion omistukseen vaikeuksien johdosta päätynyt yhtiö on saatu myyntikuntoon.

Kolmannen ryhmän muodostavat *erityistehtävää hoitavat yhtiöt*, joille on asetettu laissa säädetty tai sen nojalla annettu tehtävä tai muu erityisrooli. Valtiolla on tarve omistajana sääntelyyn tai viranomaistoimintaan liittyvä etu. Yhtiöillä ei välttämättä ole velvoitetta voiton tuottamiseen, vaan toiminnan tehokkuuteen ja itsekannattavuuteen.

Valtio voi omistaa yhtiön osakkeet joko kokonaan, omistaa osake-enemmistön tai olla vähemmistöosakkaana. *Valtioenemmistöisellä yhtiöllä* tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö. Valtioenemmistöisiä pörssiyhtiöitä ovat Finnair Oyj ja Fortum Oyj, joiden omistamiseen liittyy strateginen intressi ja joissa valtio nykyisten päätösten mukaan pysyy enemmistöosakkaana.

Osa valtionyhtiöistä on konsernimuotoisia ja niillä voi olla useampiakin tytäryhtiöitä. Näitä ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollista eritellä kattavasti. Kysymys ei kuitenkaan ole merkityksetön avoimuuden toteutumisen kannalta, ja asia vaatiikin jatkovalmistelussa huomiota.¹⁷

17 Ks. esim. laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (574/2018), jonka seurauksena on perustettu Traffic Management Finland Oy. Yhtiöön kuuluu neljä tytäryhtiötä.

Valtion määäämisvallassa olevat pörssiyhtiöt jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle. Tämä on perustelua myös ottaen huomioon pörssiyhtiöiden erityispiirteet ja niihin kohdistuvat sijoittajia ja markkinoiden luotettavuutta turvaavat tiedonantovelvollisuudet.

Jäljempänä luvussa V.2. tarkastellaan tarkemmin valtion erityistehtävayhtiöitä ja sellaisia kaupallisesti toimivia yhtiöitä, joihin liittyy strateginen intressi ja joiden on tämän hetkisten päätösten mukaan määrä säilyä valtioenemmistöisinä yhtiöinä.

4.2. Kuntien ja kuntayhtymien yhtiöistä

Kuntien ja kuntayhtymien omistamia yrityksiä oli vuonna 2016 yhteensä 2645. Yritystoimintaa harjoittavia säätiöitä ja rahastoja oli 84, aatteellisia yhdistyksiä 6, osuuskuntia oli 1, samoin kuin verotusyhtymiä.

Merkittävin osa kuntien yritystoiminnasta harjoitetaan siis osakeyhtiömuotoisena, osakeyhtiöitä oli 2544. Kunnan osakeyhtiöt toimivat eri toimialoilla. Tilastokeskuksen kokoomassa taulukossa (liite 2) on esitetty tiedot kuntasektorin yrityksistä ja niiden toimialoista.

Ylivoimaisesti suurin osa yhtiöistä toimii kiinteistötoimialalla, lähes 60 %:a yhtiöistä. Energhuollossa toimivia yhtiöitä on runsas 10 %:a ja vesi- ja jätehuollossa vajaa 10 %:a.

Kuntasektorin yhtiöiden arvosta ei ole ollut saatavissa tietoa. Kirjallisuudesta saatavien tietojen mukaan vuonna 2015 kuntayhtiöiden keskimääräinen liikevaihto oli 6,8 milj. euroa.¹⁸

Kunnan yhtiöt tavataan esim. Kuntaliitossa käytettävän ryhmittelyn mukaan yhtiöiden kilpailutilanne ja kuntalain sääntely huomioon otettuina jakaa seuraaviin ryhmiin:

1. kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluita tuottavat yhtiöt,
2. avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt,
3. verovaroin toimivat kunnallista toimintaa organisoivat yhtiöt.

Kuntien liikelaitosten määrä on parhaimmillaan vuonna 2009 ollut yhteensä 177, joiden liikevaihto yhteensä oli vajaat 4 miljardia euroa. Vuonna 2017 liikelaitoksia oli 105, liikevaihto yhteensä n. 2,5 miljardia euroa.¹⁹

¹⁸ Janne Ruohonen – Veikko Vahtera – Seppo Penttilä: Kuntayhtiö, s. 13.

¹⁹ Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto.

5. Omistajaohjaus ja yhtiöiden asema

Sekä kunnan että valtion viranomaisiin, ml. valtioneuvosto, kohdistuvat julkisuuslain avoimuuden vaatimukset. Julkisuusperiaate perusoikeutena on yksi demokratiaa toteuttavista periaatteista. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon laajemman tarkastelukulman tarve, on paikallaan tarkastella yhtiötä koskevien asioiden käsittelyä kunnassa ja valtion elimissä. Päätöksenteon lisäksi olennaista on, minkälaiset valvontatoimet julkisyhteisön määräämisvallassa oleviin yhtiöihin kohdistuvat.

5.1. Osakeyhtiölain keinot

Sekä kunnalla että valtiolla on omistajana käytettävissään osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetyt yleiset keinot.

Osakeyhtiölaissa lähtökohtana on osakkeenomistajan sopimusvapaus. Tämä korostuu luonnollisesti yhtiön perustamisvaiheessa. Osakeyhtiölain 2 luvun 3 §:ssä säädetään vain *yhtiöjärjestyksen* vähimmäissisällöstä – osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on sallittua laajastikin määrätä yhtiön asioista. Osakkeenomistajat voivat ottaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain säännöksiä täydentäviä määräyksiä tai muita määräyksiä. Yhtiön toimialasta, organisaatiosta ja yhtiössä noudatettavista periaatteista voidaan siis sopia sangen vapaasti, edellyttäen, että yhtiöjärjestyksen määräykset eivät ole osakeyhtiölain tai muun lain pakottavan säännöksen taikka hyvän tavan vastaisia (1 luku 9 §).

Lainvastaisuudella tarkoitetaan sekä osakeyhtiölain että muun pakottavan lain vastaisuutta (esim. määräykset osakeyhtiölaista poikkeavista yhtiökokouksen kutsuajasta). Hyvän tavan vastaisuus voi olla esim. sisäisesti ristiriitaista yhtiöjärjestystä.²⁰

Jos kunta tai valtio on perustamassa määräämisvaltaansa kuuluvaa yhtiötä, toiminnan avoimuutta koskevien määräysten ottamiselle yhtiöjärjestykseen ei ole osakeyhtiölaista johtuvia syitä.

Tätä selvitystä laadittaessa ei ole ollut mahdollisuuksia laajemmin selvittää julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden yhtiöjärjestyksiä. Käytössäni on kuitenkin ollut osa valtion yhtiöiden yhtiöjärjestyksistä eikä niissä yhdessäkään ole ollut erityisiä määräyksiä sen enempää valtio-omistajan tiedonsaannista kuin yleisestä avoimuuden toteuttamisesta. Huomiota kiinnittää myös se, että valtion toimintojen yhtiöittämistä koskevassa suosituksessa ei ole käsitelty yhtiöjärjestyksen

20 Manne Airaksinen – Pekka Pulkkinen – Vesa Rasinaho: Osakeyhtiölaki I. s. 55 ss.

merkitystä.²¹ Osakeyhtiölain omistajanohjauskeinot eivät siten näytä saaneen tämän aineiston perusteella arvioitaessa riittävää merkitystä.

Kunnissa avoimuutta ohjataan myös kunnan konserniohjeen avulla (ks. tarkemmin tämän luvun jaksossa 2.4). Helsingin kaupungin ohjeissa ”Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet” määritellään tytäryhteisöjen johdon rooli ja velvollisuudet sekä pelisäännöt sille, miten Helsingin kaupunki käyttää määräysvaltaa tytäryhteisöissään. Ohjeisiin sisältyy mm. kunnan tytäryhtiön yhtiöjärjestyksen malleja, joissa ei ole mainintaa tiedonsaannista tai avoimuudesta.²²

Lähtökohtaisesti osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa nimenomainen määräys siitä, ettei yhtiön ole tarkoitus tuottaa voittoa. Toiminnan tarkoituksiksi voidaan kuitenkin määritellä jokin muukin tavoite, esimerkiksi yleishyödyllinen.

Yhtiöjärjestykseen tai sitä vastaavaan asiakirjaan sekä perustamissopimukseen ja yhtiöiden mahdolliseen *osakassopimukseen* voidaan siten ottaa julkisyhteisön tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. Keinot eivät ole käytettävissä vain yhteisöä perustettaessa, vaan esimerkiksi osakeyhtiön yhtiöjärjestysmääräykset ovat tarkasteltavissa missä yhtiön elinkaaren vaiheessa tahansa etenkin, kun kysymys on julkisyhteisön kokonaan omistamasta yhtiöstä.

Osakassopimusten perustana tulee olla osakkaiden tahtotila eli omistajatahto. Osakassopimus ei yleensä velvoita ao. yhtiötä eikä sen johtoa. Osakesopimuksella on parhaimmillaan osakkaiden ja myös hallituksen jäsenten keskinäisiä suhteita ja velvollisuuksia selkeyttävä merkitys ja ne palvelevat siten riskienhallintaa sekä luottamuksen rakentamista.

Sopimusten avulla voidaan myös vahvistaa yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja tietojen antamiseen liittyviä velvoitteita sekä täsmentää omistajan yhtiölle asettamia tavoitteita. Tämä näyttäisi olevan tarpeellista esim. useamman kunnan yhdessä omistamien yhtiöiden kysymyksessä ollessa, koska kuntalain kuntakonsernia koskevat säännökset eivät tule niihin sovellettaviksi.²³ Kuten yhtiöjärjestysmääräysten muuttaminen, myös osakassopimusten solmiminen on mahdollista myös jo olemassa olevissa yhtiöissä eikä sopimusten käyttöala ole rajoitettu vain perustamisvaiheeseen.

21 Valtiovarainministeriön suositus 15.10.2018.

22 Helsingin kaupunki: Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonserni.
https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/Johtamisen_ja_hallinnon_keskeiset_periaatteet_2009.pdf

23 Janne Ruohonen – Veikko Vahtera – Seppo Penttilä s. 257.

Osakkeenomistajat käyttävät *päätösvaltaa yhtiökokouksessa* (5 luku 1 §). Osake tuottaa pääsäännön mukaan yhden äänen yhtä osaketta kohden. Yhtiökokous päättää sille lain nojalla kuuluvista asioista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta. Varsinainen yhtiökokous päättää lain 5 §:ssä määritellyistä keskeisistä yhtiön talouteen ja hallintoon kuuluvista seikoista.

Yhdenvertaisuusperiaate merkitsee paitsi pääsääntöä osakkaiden yhtenäisistä oikeuksista yhtiössä, myös sitä, että yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella (1 luku 7 §). Yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksena on luoda uskottava suojajärjestelmä sellaisille sijoittajille, joka ei saa määräysvaltaa yhtiössä, ja siten tehdä mahdolliseksi vähemmistösjoiutukset yhtiöön.²⁴ Esim. yleisluonteisten yhtiön toimintaa omistajan tiedonsaantia tai tiedottamista koskevien määräysten ottaminen yhtiöjärjestykseen ei sellaisenaan voine olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

Tärkeitä omistajaohjauksellisia toimia ovat *henkilövalinnat* (edustajat yhtiökokoukseen ja ohjeet yhtiön hallituksen jäsenten valinnasta) sekä *ohjeiden antaminen julkisyhteisöä edustaville henkilöille*. Valintoihin ja ohjeiden antamiseen voi liittyä yleisen luottamuksen kannalta jääviyttä koskevia kysymyksiä.

Julkisyhteisöjen omistajanohjauksen kannalta mielenkiintoinen kysymys monella tapaa on yhtiön hallituksen jäsenten valinta. Usein ja sinänsä perustellusti korostetaan liiketaloudellista osaamista. Kun kysymys on julkisyhteisön määräämisvallassa olevasta julkisyhteisön tavoitteita toteutettavasta yhtiöstä, on myös tarve henkilöille, jotka tuntevat ja ymmärtävät julkisyhteisön toimintaa ja yhtiön toiminnan liittymistä julkisyhteisön tavoitteisiin.

Julkisyhteisön edun valvontaan voi liittyä kysymys rakenteellisesta jääviydestä. Niillä, jotka osallistuvat hallitusjäsenyyden kautta yhtiön toimintaan, voi syntyä luonnollinen syy samaistua yhtiön toimintaan tiiviimmin kuin tehtävien hoidon puolueettomuusvaatimukset virkamiehenä tai viranhaltijana ehkä edellyttävät.

Tässä suhteessa oma mielenkiintonsa on kuntalainsäädännössä tapahtuneella kehityksellä. Aikaisemmin voimassa olleen lain mukaan luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä olivat voineet osallistua kuntakonserniin kuuluvan yhteisöä ja säätiötä sekä kuntayhtymää sekä liikelaitosta koskevien asioiden käsittelyyn paitsi, jos

24 Manne Airaksinen – Pekka Pulkkinen – Vesa Rasinaho: Osakeyhtiölaki I. s. 39.

kunnan ja edellä mainitun tahon edut ovat olleet ristiriidassa keskenään. Säännöstä muutettiin siten, että henkilö olisi esteellinen aina silloin, kun käsitellään kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Muutoksella selkeytettiin omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilö ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta hän vastaa.²⁵ Siten esim. teknisen toimialan johtaja ei voi toimia toimialaansa koskevan yhtiön hallituksessa ja olla samassa antamassa sille toimintaohjeita.

Ohjeiden antamiseen liittyy yhteisöjen toiminnan seuranta ja valvonta sekä reagoiminen yhteisöissä tapahtuviin asioihin.

Kuntien yhtiöitä käsittelevissä kirjoituksissa korostetaan aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluvan myös yhteydenpito henkilöihin, jotka kunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Henkilön aloittaessa tehtävässä hänen tulisi olla tietoinen kunnan tavoitteista ja tarkoituksesta kyseisessä yhteisössä. Samoin toimikauden aikana yhteydenpidon tulisi oikeuskirjallisuuden olla aktiivista ja jatkuvaa, jotta varmistetaan kunnan tavoitteiden eli omistajanäkökulman välittyminen yhteisön toimintaan. Samanaikaisesti on kuitenkin otettava huomioon erityisesti osakeyhtiölain asettamat huolellisuusvelvoitteet osakeyhtiön hallituksen jäsenelle.²⁶

Julkisyhteisö ei voi omistajana suoraan puuttua yhteisön toimivalle johdolle kuuluiin, yksittäisiin, operatiivisiin päätöksiin eikä siten hämärtää omistajan ja omistuksen kohteena olevan yhteisön toimivan johdon välisiä vastuusuhteita. Jos julkisyhteisö omistajana on tyytymätön yhteisön hallituksen toimintaan ja päätöksentekoon, käytettävissä ovat osakeyhtiölainsäädännön tarjoamat keinot, kuten yhteisön hallituksen vaihtaminen.

Osakkeenomistajalla on oikeus osallistua yhtiökokoukseen ja saada siinä käsiteltävät asiakirjat. Osakkeenomistajalla on yhtiökokouksessa lain 5 luvun 25 §:n mukainen kyselyoikeus: Hallituksen ja toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Jos kokouksessa käsitellään tilinpäätöstä, velvollisuus koskee myös yhtiön taloudellista asemaa yleisemmin, mukaan lukien yhtiön suhde samaan konserniin kuuluvaan toiseen yhteisöön tai säätiöön. Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa. Osakkeenomistajan tiedonsaantimahdollisuuksia voidaan turvata sekä yhtiöjärjestykseen että osakassopimuksiin otettavilla määräyksillä.²⁷

²⁵ HE 268/2014 vp, s. 209.

²⁶ Harjula – Prättälä, s. 373 ss.

²⁷ Ibidem, s. 373.

Tiivistelmänä voidaan todeta, että julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden omistajaohjausta koskevaan keinovaliokoimaan kuuluvan toimet, jotka liittyvät ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa tai valtiota eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun omistajan määräysvallan käyttöön.

5.2. Omistajaohjaus valtion yhtiöissä

Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Perustuslain sääntely edellyttää säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan. Perustuslain 92 §:n 1 momentti koskee lisäksi yhtiöitä, joissa valtiolla on määräysvalta. Valtiolla on yhtiössä määräysvalta, jos sillä on osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä enemmän kuin puolet välittömässä omistuksessaan.

Laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007; jäljempänä omistajaohjauslaki) säädetään valtion yhtiöomistusta koskevasta päätöksenteosta ja omistajaohjauksesta. Valtion yhtiöomistusta koskevilla päätöksillä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla valtio luovuttaa tai hankkii osakkeita tai osakkeenomistajana hyväksyy sellaisia yhtiöiden toimielinten päätöksiä, joiden seurauksena valtion omistus- tai äänivaltaosuus yhtiössä muuttuu.

Omistajanohjauslakia sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioonemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden²⁸ suoraan omistamissa yhtiöissä sekä valtion liikelaitosten hallinnassa olevissa vastaavissa osakeyhtiöissä.

Lakia ei sovelleta Kansaneläkelaitoksen, Suomen Pankin tai Valtion eläkerahaston omistamiin osakkeisiin eikä niiden omistamien osakkeiden tuottamia ääniä oteta huomioon lain mukaisia äänivaltaosuuksia laskettaessa.

Omistajaohjauslaissa määritellään ne määräysvallan hankkimista ja luopumista koskevat päätökset, jotka voidaan tehdä vasta eduskunnan annettua siihen suostumuksensa (3 §). Eduskunnan suostumusta edellytetään pääsäännön mukaan mm. silloin, kun päätös on sellaisesta omistus- ja yritysjärjestelystä, jonka johdosta:

²⁸ Valtion kehitysyhtiöllä tarkoitetaan valtioonemmistöistä yhtiötä, joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiöitä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita. Tällaisena toimii Vake Oy, joka perustettiin 2016.

1. valtio lakkaisi olemasta yhtiön ainoa omistaja,
2. valtio luopuisi enemmistöstään yhtiössä tai
3. valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta laskisi yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi;
4. yhtiöstä tulisi valtioenemmistöinen.

Eduskunta päättää, missä yhtiöissä valtio voi luopua yksinomistuksestaan (äänimäärä yhtiössä 100 %) tai määräysvallastaan (vähintään 50,1 %:n äänimäärä). Eduskunta myös päättää määräysvallan hankkimisesta valtiolle, jos kysymyksessä on merkittävä yritys. Valtioneuvosto päättää valtionomistuksesta eli osakkeiden ostamisesta ja myymisestä ja omistajaohjauksesta vastaava ministeriö useimmista omistajaohjaukseen ja omistajavallan käyttöön liittyvistä kysymyksistä.

Omistajaohjauslain ohella eräitä valtionyhtiötä säännellään yksityiskohtaisesti oman alansa erityislainsäädännöllä. Näitä ovat esim. valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevat lait ja alkoholilainsäädäntö.

Valtioneuvostolla on toimivalta lain omistajaohjauslain 4 §:n osoittamassa laajuudessa. Osakkeiden luovuttamista ja osakehankintojen koskevien päätösten lisäksi valtioneuvosto antaa yleiset valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevat periaatteet ja toimiohjeet. Nämä on annettu yleensä uuden hallituksen aloitettua toimintansa.²⁹

Valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelu ja täytäntöönpano, ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Näitä hoitaa kanslian omistajaohjaus-osasto.

Ministeriö, jonka alaisuuteen yhtiön omistajaohjaus kuuluu, määrää valtion edustajat yhtiökokouksiin samoin kuin hoitaa muut omistajaohjaukseen kuuluvat tehtävät.

Omistajaohjaus voi kuulua eduskunnan tai valtioneuvoston päätöksellä määrätyn viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen toimivaltaan. Niillä on vastaava toimivalta ja tehtävät kuin valtioneuvostolla ja omistajaohjauksesta vastaavalla ministeriöllä.

29 Viimeisin valtion omistajapolitiittinen periaatepäätös annettiin 13.5.2016. https://vnk.fi/documents/10616/356365/Periaatepäätös_2016_korjattu.pdf/c24f66ca-ffbe-4fe9-a0da-b7b6a1205b9f/Periaatepäätös_2016_korjattu.pdf.pdf

5.3. Omistajaohjaus kunnassa

Perustuslain mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalailla (410/2015) on säädetty kuntien hallinnon yleisistä perusteista. Kuntalain tarkoituksena on mm. luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kunnan on vältettävä mm. sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä.³⁰

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kuntalain 6.1 §:n mukaan *kunnan tytäryhteisö*. Kuntalain säännöksiä tytäryhteisöstä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Yhtiö on kunnan määräämisvallassa esim. silloin, jos kunnalla on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen tai jos sillä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yrityksen hallituksessa.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan kuntalain 46 §:ssä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet.³¹

Valtuusto päättää mm. kuntastrategiasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta ja varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Kuntalain 47 §:n mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Hallintovaliokunta korosti mietinnössään kuntalain uudistamista koskeneen hallituksen esityksen johdosta hyvän tiedonkulun merkitystä. Valiokunta piti tärkeänä sitä, että konserniohjeessa annetaan määräykset kuntalakiin sisällytetyn tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamisesta sekä siitä, miten luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus turvataan.³²

³⁰ Harjula – Prättälä s. 143.

³¹ HE 268/2014 vp, s. 171 ss.

³² HaVM 55/2014 vp.

Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Yhtiöoikeudellisesti sitovuus syntyy, kun yhtiö on sitoutunut konserniohjetta noudattamaan (yleensä yhtiön hallituksen päätöksellä).

Kuntalain 47 §:ssä säädetään konserniohjeen minimisisältö. Siinä tulee antaa tarpeelliset määräykset:

1. kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2. konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3. tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
4. velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5. konsernin sisäisistä palveluista;
6. kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
7. kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Esimerkkinä voi mainita, että Espoon kaupungin konserniohjeessa korostetaan konsernijohton, omistajaohjausvastuutahon ja hallitusjäsenten yhteistyötä ja sen vuorovaikutteisuutta. Tytäryhteisöjen on neuvoteltava sijoitustoiminnastaan konserniesikunnan rahoitusryhmän kanssa. Tilanteet, joissa omistajan ennakkokanta on ainakin hankittava, on listattu erikseen. Ennakkokäsityksen hankkiminen ei muuta tytäryhteisön johdon oikeudellista asemaa ja vastuuta. Viestinnästä ja julkisuusperiaatteista on niin ikään ohjeet. Strategisesti merkittävimpien tytäryhteisöjen on laadittava julkinen kooste hallituksen päätöksistä.

Helsingin kaupungin konserniohjeessa veloitetaan tytäryhteisö oma-aloitteisesti tiedottamaan riittävällä tavalla toiminnastaan, palveluistaan ja taloudestaan noudattamalla soveltuvin osin kaupungin antamia viestintäohjeita.³³

33 Helsingin kaupungin konserniohje. https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/Konserniohje_17.5.2017_Kvsto.pdf

5.4. Yhtiöiden valvonnasta

Osakeyhtiöiden operatiivista toimintaa valvoo yhtiön hallitus. Osakkeenomistajien valvontamahdollisuuksiin, sen toteutumisen ajankohtaan (ennen määriteltäjä /jälkikäteinen valvonta) ja sen laajuuteen vaikuttavat yhtiöjärjestyksen osakkeenomistajan tiedonsaantioikeutta tai toimenpiteen luvanvaraisuutta koskevat määräykset. Käytännössä näiden valvontamuotojen toimivuus lieenee riippuvainen siitä, miten tarkasti jääviyssäännösten huomioon ottamisesta on julkisyhteisössä huolehdittu.

Ulkopuolista valvontaa valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin voi kohdistua joko valtioneuvoston *oikeuskanslerin* tai eduskunnan *oikeusasiamiehen* toimin. Kummankin ylimmän laillisuusvalvojan toimialaan kuuluu valvoa kaikkia, jotka hoitavat julkisia tehtäviä.

Perustuslain mukaan *valtiontalouden valvonta ja tarkastus* jakaantuu siten, että eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten *eduskunnassa on tarkastusvaliokunta*, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on puolestaan riippumaton *valtiontalouden tarkastusvirasto*. Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukaan tarkastusviraston yleisenä tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Ulkopuolelle jäävät eduskunta, sen vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos. Tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä kansaneläkelaitosta.

Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa paitsi valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja, myös *valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty*. Säännös ei sananmuotonsa eikä tarkoituksensa perusteella rajoita valvontaa vain omistajaohjauksen valvontaan, vaan mahdollistaa laajemmankin yhtiöiden toiminnan valvonnan.³⁴

34 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2000 vp).

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa (Helsingin Hallinto-oikeus 16.3.2018; Dnrot 10037/16/1203 11695/16/1203) oli kysymys valituksista, jotka oli tehty Valtiontalouden tarkastusviraston ratkaisusta, joilla virasto oli osittain evännyt pyynnön saada tieto virastossa laaditusta taustamuistiosta ("Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämissä"). Hallinto-oikeuden päätös ei tätä kirjoitettaessa ole vielä lainvoimainen.

Virasto oli päättänyt antaa asiakirjan lukuun ottamatta taustamuistion kohtia, joissa käsitellään yhtiön hallituksen kokouksissa tapahtunutta päätöksentekoa ja sen sisältöä, välimiesoikeuden päätösten sisältöä ja tarkastuksen kohteena olleiden Finavia Oy:n ja liikenne- ja viestintäministeriön tai niiden palveluksessa olleiden yksittäisten identifioitavissa olevien henkilöiden toimintaa siltä kohdin kuin tiedon antaminen olisi viraston mukaan omiaan ilman painavaa syytä aiheuttamaan vahinkoa asiaan osallisille. Salassapitoa perusteltiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 ja 20 kohdilla.

Hallinto-oikeus kumosi Valtiontalouden tarkastusviraston päätöksen 24.8.2016 taustamuistioon sisältyvien tietojen salassapidosta. Valittajilla on oikeus saada pyytämänsä tiedot. Tiedot on annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Se, että osakeyhtiön hallituksen työskentely Finavia Oyj:n selityksessään esittämällä tavalla perustuu lähtökohtaisesti luottamuksellisuuteen, ei hallinto-oikeuden mukaan tarkoita, että yhtiön hallituksen päätöksentekoon liittyvät tiedot olisivat aina julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina liike- tai elinkeinosalaisuuksina salassa pidettäviä.

Asiassa oli kyse Valtiontalouden tarkastusviraston Finaviaan lain nojalla kohdistamasta laillisuustarkastuksesta, jossa tarkastettavana on ollut valtion omistajaohjauksen ohella myös yhtiön oma toiminta. Finavialla ei hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ollut valituksenalaisen päätöksen tekohetkellä ollut enää vireillä sellaisia johdannaisvastuiden selvittämiseen liittyviä neuvotteluja tai muita prosesseja, joihin nyt kyseessä olevien tietojen julkisuus olisi voinut vaikuttaa. Hallinto-oikeus otti nämä seikat sekä lain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot huomioon. Hallinto-oikeus katsoi, etteivät muistioon sisältyvät Finavian hallituksen päätöksentekoon, hallituksen jäsenten keskusteluihin, yhtiön päätöksenteon tueksi hankittuihin ja laadittuihin selvityksiin ja yhtiön käyttämien asiamiesten kommentteihin liittyvät tiedot nyt kyseessä olevassa yhteydessä esitettyinä ole salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteella. Myöskään liikenne- ja viestintäministeriön toimintaan liittyviä tietoja ei voida tässä yhteydessä pitää salassa

mainitulla perusteella. Hallinto-oikeus katsoo, etteivät edellä mainitut tiedot ole salassa pidettäviä muullakaan perusteella.

Hallinto-oikeus katsoi myös, että välitysmenettelyn luottamuksellisuudella tai salassapitoa koskevalla sopimuksella ei ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä arvioitaessa viranomaisen asiakirjaan sisältyvien tietojen salassapitoa. Muistioon sisältyvät välimiesmenettelyä ja sovintosopimusta koskevien tietojen salassapitoon ei hallinto-oikeuden mukaan ollut 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla eikä muutakaan lain mukaista perustetta.

Hallinto-oikeus katsoi, ettei Valtiontalouden tarkastusvirasto ollut perustellut, miksi taustamuistioon sisältyvät tiedot, jotka koskevat valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston 19.11.2015 päivätyn selvityksen sisältöä, olisivat salassa pidettäviä ja ettei kyseisten tietojen salassapidolle ole laissa säädettyä perustetta.

Tarkastettavana oli omistajaohjauksen ohella myös yhtiön oma toiminta, minkä vuoksi hallinto-oikeus katsoi, etteivät hallituksen jäsenten sekä yhtiön eräiden työntekijöiden ja luottamushenkilöiden toimintaan ja niitä koskevat tiedot eivät ole salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan eikä muullakaan lainmukaisella perusteella, vaikka niiden perusteella kyseiset henkilöt onkin mahdollista tunnistaa.

Hallinto-oikeuden kokonaisarviona oli, että taustamuistioon ei sisälly sellaisia tietoja, jotka olisi julkisuuslain tai muun lain perusteella pidettävä salassa. Valittajilla on näin ollen oikeus saada pyytämänsä taustamuistio kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi Valtiontalouden tarkastusviraston päätös on kumottava ja asia on palautettava virastoon tietojen antamiseksi.

Kunnassa on valtuuston asettama tarkastuslautakunta hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan tehtävänä on mm. arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Lautakunta ei siis voi suoraan tarkastaa kunnan määräämisvallassa olevan yhtiön hallituksen toimia, vaan tehtävä rajoittuu kunnan talousarvioissa, -suunnitelmassa tai konserniohjeessa nimenomaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisen arviointiin. Arvioinnin lopputulokset esitetään tarkastuskertomuksessa.

Tilintarkastajan tiedonsaantioikeus kohdistuu kunnan viranomaisten lisäksi kuntakonserniin kuuluviin yhteisöjen ja säätiöiden sellaisiin tietoihin ja asiakirjoihin, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Kunnan tilintarkastajan tehtäviin kuuluu myös toiminnan laillisuuden arviointi, esim. kannanotto siitä, onko yhtiölle siirretty tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa.³⁵

Ulkopuoliseen valvontaan kuuluu periaatteessa myös ”yleisön” valvontamahdollisuudet, minkä toteuttamiselle julkisuuslaissa säädetty tiedonsaantioikeus luo pohjan.

35 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kaks – kunnallisan kehittämssäätiö 2015. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2015/05/Kuntayhtiöt-lainsäädännön-ristiaallokossa.pdf>.

III JULKISUUSLAKI JA KUNTALAKI AVOIMUUDEN TOTEUTUKSESSA

1. Yritysten toiminnan avoimuuden yleisestä sääntelystä

Tässä luvussa selostetaan lyhyesti julkisuuslain ja kuntalain sääntelyä toiminnan avoimuuden toteuttamisessa. Keskusteluissa tulee esiin usein käsitys siitä, että julkisuusperiaate ja toiminnan avoimuus eivät kuulu yritysten toimintaan. Vaikka yritysten asiakirjoihin ei kohdistukaan samanlaista yleistä tiedonsaantioikeutta kuin julkishallinnon asiakirjoihin, on paikallaan lyhyesti kuvata yrityksiin ja niiden toiminnan avoimuuteen liittyviä säännöstöjä ja niiden tarkoitusta, jotka jossain määrin poikkeavat julkisuusperiaatteen tarkoituksesta.³⁶

Jos haluaa kokonaiskuvan mahdollisuuksista saada tietoa yhtiöistä ja yleisemminkin yrityksistä ja niiden toiminnasta ja tiedonsaantiin vaikuttavasta lainsäädännöstä, on tarpeen tarkastella *välillisiä tiedonsaantioikeuksia ja -mahdollisuuksia*. Epäsuoralla eli välillisellä tiedonsaannilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yritystä ja sen toimintaa koskevien tietojen saamista muista lähteistä kuin yritykseltä itseltään, erityisesti viranomaisilta.

Viranomaisilla on useita rekisteristä ja niihin liittyviä asiakirjoja, joista ilmenevät paitsi yrityksen yksilöintiä ja toimialaa ja yrityksen vastuuhenkilöitä koskevat tiedot, myös tietoja toiminnasta. Viranomaisten ns. perusrekistereiden julkisuus palvelee enemmänkin riskinhallintaa yhteiskunnassa kuin viranomaistoiminnan valvontaa.

Yhtiö, sen toimiala ja vastuuhenkilöt ovat selvitettävissä ensisijaisesti viranomaisten ylläpitämien perusrekisterien kautta ja avulla. Näitä ovat mm. kaupparekisteri (kaupparekisterilaki; 129/1979) ja sitä jossain määrin monipuolisempi yritys- ja yhteisörekisteri (yritys- ja yhteisötietolaki; 244/2001). Tilastokeskuksen liike- ja yhteisörekisterin julkiset tiedot

³⁶ Ks. tarkemmin Wallin, Anna-Riitta: Yritystoiminnan ja julkishallinnon avoimuus informaatio- ja viestintäoikeudellisesta näkökulmasta. Heikki Kulla ym.: Viestintäoikeus. 2002., s. 123 – 146.

kattavat yritysten tunnistetietojen lisäksi mm. tiedot yritysten toimialasta, toiminnan sijainnista, toimipaikoista, pääasiallisista hyödykkeistä, liikevaihdon suuruusluokasta, henkilökunnan kokonaismäärästä ja henkilökunnan määrästä kunnittain, ulkomaankaupan harjoittamisesta sekä konsernien osalta konsernisuhteista (tilastolaki; 280/2004, 18 §).

Yhtiöiden taloudellista asemaa koskevien tietojen julkisuus toteutuu yleisesti tilinpäätöstietojen sekä verotustietojen kautta. Kaupparekisteriin merkittäväksi ilmoitetut tilinpäätöstiedot ovat julkisia. Kirjanpitovelvollisen velvollisuudesta antaa jäljennös tilinpäätöksestä säädetään kirjanpito-laissa.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) mukaan yrityksen tunnistetietojen lisäksi julkisia ovat mm. tiedot verotettavasta tulosta ja maksuunpannun veron yhteismäärästä. Tilinpäätöstiedoista julkisia ovat mm. osakeyhtiöiden tuloslaskelma ja tase. Muiden verovelvollisten tuloslaskelma ja tase ovat julkisia, jos verovelvollinen on kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 9 §:n mukaan on velvollinen ilmoittamaan tilinpäätöksensä rekisteröitäväksi.

Arvopaperimarkkinoilla toimivia koskevat useat tiedonantovelvollisuudet – arvopaperimarkkinoiden sääntelyssä voidaan puhua julkisuusperiaatteesta. Julkisuutta käytetään mahdollisimman suuren puolueettomuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi. Riittävä ja luotettava informaatio vaihdannan kohteena olevista arvopapereista ja niiden liikkeeseenlaskijoista on nähty edellytyksenä järkipäätöksille ja luotettavalle hinnanmuodostukselle.

Tiedonsaantioikeutta tuotteista koskeva lainsäädäntö on varsin laajaa. Se kattaa kuluttajansuojalainsäädännön lisäksi muun muassa työsuojelua ja työturvallisuutta, kemikaaleja ja esimerkiksi lääkkeitä koskevat sääntelyt.

EU:n valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisessa sääntelyssä avoimuudella on oma erityinen funktionsa, mikä ilmenee mm. eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetusta laista (19/2003).

Lain taustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kiellettyä valtiontukea koskevat säännökset sekä kiellon valvontaa koskevat muut EU-säännökset. Lain tarkoituksena on turvata komission ja kansallisten viranomaisten mahdollisuudet valvoa yhteisön kilpailu- ja valtiontukisääntöjen noudattamista. Laissa säädetyn tiedonanto- ja avoimuusvelvoitteiden avulla katsottu voitavan selkeyttää julkisyhteisön roolia viranomaisena suhteessa sen omistajan rooliin. Julkisten (julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien) yritysten avoimuus- ja tiedonantovelvoite koskee mm. julkisyhteisöjen julkisille yrityksille suoraan myöntämiä julkisia varoja.

EU-sääntelyn seurauksena tietoja on saatavissa suoraan yleisen tietoverkon kautta. Jäsenvaltioiden on esim. ilmoitettava ns. SGEI-päätöksen (SGEI=Services of General Economic Interest) mukaisesti toteuttamansa järjestelyt.³⁷ Päätös on osa valtiontukisääntelyä: jos markkinoiden toiminta on puutteellista, viranomainen voi turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden päätöstä noudattamalla. Palvelun turvaaminen tapahtuu käytännössä antamalla yritykselle toimeksianto palvelun tuottamiseksi, mikä edellyttää usein palvelutuotannon rahoittamista julkisista varoista vastineena yritykselle annettavasta julkisen palvelun velvoitteesta.

Yrityksillä voi olla tiedonantovelvollisuus tai jollakin tiedonsaantioikeus laissa määritellyistä seikoista. Tiedonsaantioikeus ja -mahdollisuus on tällöin roolisdonnaista – ne voivat palvella esim. työntekijöiden tai asiakkaiden etuja.

Julkisuuslaki jo sinällään on merkittävä välillistä tiedonsaantia yrityksistä palveleva keino samoin kuin julkisuuslain soveltamista koskevat erityissäännökset, joita kaikkia tarkastellaan eri yhteyksissä jäljempänä tässä muistiossa.

2. Julkisuuslaki – lyhyt oppimäärä

2.1. Lain tausta ja tarkoitus

Oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista ilmaisee julkisuusperiaatteen pääsääntö: viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ja jokaisella on oikeus saada julkisista asiakirjoista tieto. Julkisuusperiaatteen pääsääntö on kirjattu perustuslakiin (perustuslaki 12 § 2 mom.): tiedonsaantia viranomaisten asiakirjoista saa rajoittaa vain lailla ja vain välttämättömistä syistä. Julkisuusperiaate on siten merkittävin tiedonsaantia viranomaisten toiminnasta määrittelevä tekijä, yksi tiedollista perusoikeuksista.³⁸

Julkisuusperiaatteen funktiot³⁹ ilmenevät julkisuuslain 3 §:stä, jossa määritellään lain tarkoitus seuraavasti:

37 Ks. esim. alla oleva linkki. Siitä löytyy komission SGEI-päätöksen mukaiset järjestelyt, jotka on raportoitu Suomesta, mistä ilmenee, että valtion tukea on annettu valtion omistaman Finnpiilot Pilotage Oy:lle luotsausmaksujen kohtuullistamiseksi Saimaan vesistöalueella. ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2016_2017/finland_fi.pdf

38 Muita tiedollisia perusoikeuksia ovat erityisesti sananvapaus ja oikeus henkilötietojen suojaan.

39 Timo Konstari on katsonut asiakirjojen julkisuudella olevan neljä eri funktiota: kontrollifunktio (mahdollistaa viranomaistoiminnan valvonnan), partisipaatiofunktio (mahdollistaa vaikuttamisen päätöksentekoon), legitimaatiofunktio (lisää viranomaistoiminnan hyväksyttävyyttä) sekä integraatiofunktio (lisää yhteisöllisyyttä). Timo Konstari: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1977.

”Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.”

Julkisuusperiaatteen keskiössä ovat julkisen vallan ja julkisten varojen käyttö. Tiedonsaantioikeudet antavat mahdollisuuden valvoa julkista valtaa ja julkisten varojen käyttöä ja vaikuttaa siihen.

Tämän selvityksen kannalta on hyvä pohtia ilmaisua ”julkisen vallan ja julkisten varojen käyttö”. Julkinen valta merkitsee eri asiayhteyksissä osin eri asioita. Julkisuusperiaatteen kannalta on perusteltua katsoa, että ”julkisen vallan käyttö” julkisuuslain 3 §:ssä viittaa siihen, miten yleisinä ja ”yhteisinä” asioina pidettyjen asioiden hoito on ylimalkaan järjestetty ja miten asioiden hoidossa toimitaan. Käsite voidaan siten tässä kontekstissa ymmärtää laajempaan kuin esim. perustuslain 124 §:ssä. Sama koskee julkisia varoja; kysymys on siitä, miten valtion ja kunnan varallisuutta käytetään ja miten niitä koskevissa asioissa menettellään ja millä perusteilla. Tätä näkemystä tukee myös se, että julkisuuslakia sovelletaan kaikkiin viranomaisen asiakirjoihin, ovatpa ne syntyneet hallintopäätöstä tehtäessä tai tosiasiallisen toiminnan seurauksena.

Julkisuusperiaate sai ensimmäisen ilmaisunsa Ruotsi-Suomen painovapausasetuksessa vuonna 1766. Painovapauden ja viranomaisten asiakirjoilla nähtiin jo tuolloin kiinteä suhde: painovapaudesta ei välttämättä ole iloa, jos ei ole saatavissa tietoa siitä, mitä viranomaisissa tapahtuu – miten julkista valtaa ja julkisia varoja käytetään. Sekä sananvapaus että julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus liittyvät kiinteästi kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen.

Tiedonsaanti viranomaisten asiakirjoista on keino ilmaisu- ja mielipiteenvapaudelle ja sen toteuttamiselle. Yhteisistä asioista ei voida käydä asiaperusteista keskustelua, jos tieto on vain viranomaisilla ja muilla päättäjillä. Osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun, äänioikeuden käyttäminen ja julkisten palvelujen saanti edellyttävät tietoja hallinnon toiminnasta ja julkisten varojen käytöstä ja kohdentamisesta. Julkisuuslaissa säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, mikä on edellytyksenä etujen ja oikeuksien valvomiselle.

Julkisuusperiaate merkitsee keinoa ennalta ehkäistä epäasiallista toimintaa. Ei liene satuma, että havaintojeni mukaan Transparenssi International-järjestön luettelossa maista, joissa korruptio on alhaisin, kaikissa on voimassa julkisuuslainsäädäntö. Tämä liittyy merkittävällä tavalla myös julkisen vallan – ja viime kädessä koko demokraattisen oikeusvaltion – olennaiseen tekijään: ihmisten luottamukseen siitä, että yhteisiä asioita ja varoja hoidetaan asianmukaisesti, puolueettomasti ja rehdisti.

Julkisuuslain tarkoitussäännöksestä ilmenee julkisuusperiaatetta laajempi näkökulma. Ei riitä, että viranomaiset antavat pyydettyä tietoa yksittäisestä asiakirjasta, vaan niiden on myös aktiivisesti edistettävä toimintansa avoimuutta tietoaaineistoja tuottamalla ja viestinnän keinoin. Viranomaisten on myös pidettävä huolta tietoaaineistoistaan, toteutettavat tarvittavat tietoturvallisuustoimet ja toteutettava muutoinkin hyvää tiedonhallintatapaa. Asiat on kirjattava, niin että ne ovat löydettävissä ja käytettävissä eri tarkoituksiin.

2.2. Lain soveltamisala

Julkisuuslain nimikkeenä on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Tästä huolimatta lakia sovelletaan nykyisin mm. yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien yritysten hallussa oleviin asiakirjoihin.

Lain 4 §:ssä määritellään viranomaisen käsite. Viranomaisella tarkoitetaan valtion hallinto- viranomaisten, muiden valtion virastojen ja laitosten sekä lainkäyttöviranomaisten lisäksi mm. valtion liikelaitoksia ja kunnan viranomaisia. Kunnan viranomaisiin luetaan kuului- viksi kunnan ja kuntayhtymän toimielimet sekä kunnalliset liikelaitokset. Viranomaisia ovat myös laissa määritellyt lautakunnat ja työryhmät sekä mm. kunnan ja kuntayhtymän tilin- tarkastajat.

Lakia sovelletaan viranomaisten lisäksi *lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa* (4 § 2 mom.). Siten osakeyhtiömuoto ei välttämättä merkitse, että julkisuuslakia ei lainkaan sovellettaisi yhtiössä syntyviin asiakirjoihin. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentti merkitsee käytännössä *julkisuuslain osittaista soveltamista*: laki koskee vain julkisen vallan käytön yhteydessä syntyviä asiakirjoja.

Julkisuuslain soveltaminen voi perustua myös erityislaeissa oleviin säännöksiin. Näitä säännöksiä tarkastellaan myöhemmin luvussa IV, jakso 3. Erityissäännöksetkin on suurim- malta osalta muotoiltu niin, että julkisuuslakia sovelletaan vai näiden tehtävien hoidossa syntyviin asiakirjoihin.

Viranomaisen asiakirjan käsite on laaja ja kattaa eräin rajoituksin kaikki viranomaisen hal- lussa olevat asiakirjat niiden tallennus- alustasta ja laatijasta riippumatta. Siten *kunnan tai valtion määräämisvallassa olevia yhtiöitä koskevat viranomaisessa laaditut tai yhtiön vi- ranomaiselle toimittamat asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalan piirissä*.

Asiakirjan sisällöllä ei sinänsä ole merkitystä julkisuuslain soveltamisalan kannalta: julki- suuslaki koskee myös tosiasiallisen toiminnan yhteydessä tai tuloksena syntyneitä asiakir- joja, kuten terveydenhuollon asiakasrekisterit, tilastot ja vaikkapa ympäristön tilaraportit

samoin kuin erilaiset suunnitelmat ja selvitykset. Eri asia on, että asiakirjan sisällöllä voi olla vaikutusta siihen, miltä osin asiakirja on julkinen. Tämä näkökulma on merkittävä esim. suhteessa hallintolakiin.

Julkisuuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli lisätä avoimuutta mm. asioiden valmisteluvaiheessa sekä estää tiedonsaannin rajoittuminen ostopalvelua käytettäessä. Tämän vuoksi lain 5 ja 14 §:ään otettiin asiasta nimenomaiset säännökset. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Lähtökohdat ovat siten selkeät: asiakirjat pysyvät viranomaisen määäämisvallassa, vaikka ne eivät ole viranomaisen hallussa, jos ne ovat syntyneet ostopalvelujen yhteydessä tai muutoin viranomaisen toimeksiannosta.

Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää 14 §:n 1 momentin mukaan tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

2.3. Asiakirjojen julkisuuden määräytyminen ja menettelyt

Viranomaisen asiakirjan julkisuus määräytyy lain salassapitovelvollisuutta (23 ja 24 §) sekä asiakirjan julkiseksi tulemista määrittelevien säännösten kautta. Asiakirja on julkinen niiltä osin kuin se ei sisällä salassa pidettäviä tietoja ja se on tullut tiedonsaantioikeuden piiriin lain 6 ja 7 §:ssä säädetyillä tavoilla. Asiakirjan julkisuus määräytyy siis poissuljennan kautta.

Asiakirja tulee julkisuusarvioinnin piiriin julkisuuslain 6 §:n (viranomaisen laatima asiakirja) ja 7 §:n (viranomaiselle tullut asiakirja) mukaisesti. Pykälässä käytetään ilmaisua ”asiakirjan julkiseksi tuleminen. Se on ilmaisultaan hieman epätarkka, ja ilmentää omalla tavallaan jonkinasteista kunnioitusta K.J. Ståhlbergin valmisteleman vuoden 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) käsitemaailmaan.⁴⁰

Julkisuuslailla pyrittiin lisäämään valmistelun julkisuutta, minkä vuoksi lain 6 §:ssä on tarkemmin määritelty, minä ajankohtana tietynlaiset asiakirjat tulevat julkisiksi. Olennaista on havaita, että asiakirjan julkisuusaste ei ole riippuvainen siitä, onko se asia, johon asiakirja liittyy, tullut käsitellyksi loppuun vai ei: asiakirjan julkisuutta arvioidaan aina asiakirjakohteisesti.

40 K.J. Ståhlberg toimi presidenttikautensa jälkeen oikeusministeriön lainvalmistelukunnassa ja valmisteli mm. mainitun vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslain, jonka antaminen mm. sota-ajan vuoksi oli siirtynyt. Ks. Antti Kivivuori – Leena Vettenranta (toim.): Lainvalmistelun historiaa 1884 – 1984, esim. s. 45 ja 211.

Viranomaisen on käsitellessään asiakirjapyyntöä otettava huomioon lain 17 §:ssä säädetty tulkintasäännöt. Salassapitovelvoitteita ja muita tiedon rajoitusta koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuden pääsääntö ja lain tarkoitus huomioon ottaen saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta.

Asiakirja on salassa pidettävä vain niiltä osin kuin se sisältää salassa pidettäviä tietoja. Asiakirja on annettava julkisilta osin. Tämä tapahtuu peittämällä tai muutoin poistamalla salassa pidettävät tiedot. Jos tietojen salassapidosta on säädetty yksityisen edun suojaamiseksi, usein riittää, että tiedon kohteen (yritys tai henkilö) yksilöintitiedot ja muut tunnistamiseen vaikuttavat tiedot poistetaan asiakirjasta. Se, mitä tietoja poistetaan ja miten tähän arviointiin lakiin kirjatut tulkintaohjeet vaikuttavat, ilmenee hyvin alla olevasta ratkaisusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2013:90 koski muun ohella sitä, olisiko valtiovarainministeriön tullut julkisuuslain perusteella antaa tieto niin sanottuun Kreikan vakuussopimukseen liittyvistä Suomen valtion ja eräiden kreikkalaisten pankkien välisistä sopimuksista sekä Suomen valtion, eräiden kreikkalaisten pankkien ja kansainvälisen investointipankin välisistä sopimuksista. Ministeriö oli pääosin hylännyt asiakirjoja koskevat tietopyynnot.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että sopimukset sisälsivät eräitä tietoja, joita voitiin pitää pankkien julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina yksityisinä liikesalaisuuksina. Toisaalta nämä tiedot olivat sen luonteisia, että niitä voitiin pitää liikesalaisuuksina ainoastaan, mikäli ne olivat yhdistettävissä sopimusosapuolina oleviin pankkeihin. Sopimukseen sisältyvät liikesalaisuudet eivät siten asiakirjojen antamisen yhteydessä paljastuisi, jos ne eivät samalla olleet yhdistettävissä sopimusasiakirjoista ilmenevään tietoon osapuolina olevista pankeista.

Osassa valtiovarainministeriön päätöksestä tehdyistä valituksista oli erityisesti vaadittu sopimusten sisällön julkistamista, toisissa erityisesti sopimusosapuolina olevien pankkien nimien julkistamista. Tilanteessa, jossa pankkien nimien antaminen yhdessä sopimusten sisällön julkistamisen kanssa olisi johtanut pankkien liikesalaisuuksien paljastumiseen, korkein hallinto-oikeus harkitsi oikeaksi julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajan toteutumisen turvaamiseksi ja julkisuuslain 10 § huomioon ottaen ratkaista asiat siten, että ministeriö veloitettiin antamaan tieto sopimusasiakirjojen sisällöstä pankkien nimiä ja muita niitä koskevia tai niihin liittyviä yksilöintitietoja paljastamatta.

Asiakirjaa pyydetään ja asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Tiedon pyytäjää on neuvottava tietonsa yksilöimiseksi ja viranomainen voi siirtää asian ratkaisemisen toiselle viranomaiselle.

Asiakirjapyyntö on ratkaistava viipymättä ja pääsäännön mukaan kahdessa viikossa. Jos asiakirjaa ei anneta, asiasta on tehtävä päätös, johon hakijalla on muutoksenhakuoikeus.

2.4. Salassapitosääntelystä

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla. Julkisuuslain salassapitosäännökset ovat perustuslaista ja perusoikeuksien rajoittamista koskevasta käytännöstä johtuvista syistä suhteellisen tarkkarajaisia, mikä puolestaan on johtanut asiakirjojen salassapitovelvollisuutta (asiakirjasalaisuus) määrittelevien säännösten suhteellisen suureen lukumäärään lain 24 §:ssä. Säännöksillä suojataan niin yleisiä (esim. valtion turvallisuus, Suomen kansainväliset suhteet, maanpuolustus, rikosten ehkäiseminen, tietoturvallisuus ja muut turvallisuusjärjestelyt) kuin yksityisiäkin etuja (esim. liikesalaisuudet, yksityiselämän suoja).

Asiakirjan salassapito arvioidaan sinä ajankohtana, jolloin tietoa asiakirjasta pyydetään. Tämä on olennaista ymmärtää, koska salassapidon perusteet voivat osin heiketä ajan kuluessa tai poistua kokonaan. Säännökset salassapitovelvollisuuden lakkaamisesta ovat julkisuuslain 31 §:ssä. Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on pääsäännön mukaan 25 vuotta. Yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan salassapitoaika on yleensä 50 vuotta henkilön kuolemasta. Salassapitovelvollisuus voi päättyä aikaisemminkin. Tämä johtuu salassapitosäännöksissä käytetyistä muotoiluista. Osaan salassapitosäännöksiä sisältyy ns. vahinkoedellytyslauseke, jossa on joko julkisuusolettama tai salassapito-olettama.

Julkisuusolettama merkitsee, että asiakirja on salainen vain, jos asiakirjan antamisesta aiheutuisi salassapitosäännöksessä tarkoitetut vaikutukset sillä suojattaville eduille. Jos tällaisia ei kysymyksessä olevassa tapauksessa aiheudu, asiakirjaa ei voi pitää salassa. Salassapito-olettamassa on – kuten ilmaisukin sanoo – ajatus siitä, että säännöksessä tarkoitetut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ratkaisutilanteessa ole ilmeistä, ettei säännöksessä tarkoitettuja vaikutuksia suojattavalle edulle aiheudu.

Salassapitoperuste voi lakata, vaikka sitä ei ole säädetty vahinkoedellytyslausekkeen avulla. Ajan kulumisen voi vaikuttaa esim. siihen, onko liikesalaisuuden suoja voimassa vai ei – salassapito on dynaaminen, ei staattinen ilmiö. Seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, joka kuvaa hyvin tätä. Tulkinnan keskiössä on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä

seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2017:166 arviointiin aluehallintovirastolle esitettyä asiakirjapyyntöä, joka koski sen helmi - maaliskuussa 2015 työnantajille lähettämiä tarkastusilmoituksia, jotka liittyivät tuleviin työsuojelutarkastuksiin.

KHO katsoi, että tarkastusilmoitusten luovuttaminen ulkopuoliselle taholle ennen työsuojelutarkastusten toimittamista olisi voinut johtaa siihen, että tarkastuksissa syntyisi virheellinen kuva työpaikan tosiasiallisista olosuhteista ja toimintatavoista. Ilmoitusten luovuttaminen ennen tarkastusten toimittamista olisi voinut myös heikentää työsuojeluviranomaisen, työnantajan ja työntekijöiden välisen työsuojelua koskevan yhteistoiminnan edellytyksiä. Ilmoitusten luovuttaminen ennen tarkastusten toimittamista olisi siten vaarantanut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitetulla tavalla työsuojeluvalvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen. Tarkastusilmoitukset olivat siten salassa pidettäviä kunnes työsuojelutarkastukset oli toimitettu. Tarkastusten toimittamisen jälkeen ilmoitusten luovuttamisen ei voitu enää katsoa vaarantavan työsuojeluvalvontaa tai sen tarkoituksen toteutumista.

Salassa pidettävään asiakirjaan voidaan tehdä merkintä sen salassapidosta (25 §). Edellä lausuttu huomioon otettuna on loogista, että salassapitomerkintä ei sellaisenaan luo salassapitovelvollisuutta, vaan asiakirjan salassapito on aina arvioitava erikseen kunkin ajankohdan mukaan. Merkintä voidaan ymmärtää siten vain asiakirjan laatijan informaatiosta sen hetkisen tilanteen mukaan.

Tässä yhteydessä on syytä vielä kerran korostaa, että *asiakirja tai sen osa voi olla salassa pidettävä vain, jos laissa on niin säädetty. Siten viranomainen tai tämän edustaja ei voi esim. kauppakirjaan tai muuhun yksityisen kanssa tehtyyn sopimukseen kirjata viranomaiseen kohdistuvaa salassapitovelvollisuutta.* Tämä on hyvä havaita jo luottamuksensuojaperiaatteenkin vuoksi.

Julkisuuslakia valmisteltaessa ja säädettyä lähtökohtana oli neutraliteettiperiaate: julkishallinnon toimijan (samoin kuin laissa viranomaiseen rinnastettu) ei tulisi sellaisissa rooleissaan, joissa se on rinnastettavissa yksityiseen toiminnanharjoittajaan, joutua tätä huonompaan asemaan.⁴¹ Tätä periaatetta ilmentää lain 24 §:n 17 kohta, jossa säädetään salassa pidettäväksi

41 HE 30/1999 vp s. 35 ja

”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.”

Säännös suojaa ensinnäkin julkisyhteisön ja yksityisen julkista valtaa käyttävän liikesalaisuutta.⁴² Tämän lisäksi säännös oikeuttaa pitämään salassa muutkin liiketoimintaa koskevat tiedot, jos säännökseen määritellyt edellytykset täyttyvät: tiedon antamisesta aiheutuisi esim. taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan parempaan kilpailuasemaan.

Säännös on merkityksellinen harkittaessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin: soveltamisalan laajentamisesta ei – niin kuin julkisuuslaista muutoinkaan – seuraa, että kaikki asiakirjat olisivat julkisia. Säännöstä olisi ilmeisesti muotoiltava uudelleen niin, että se kattaisi myös yhtiömuodossa harjoitettavan toiminnan.

Asiakirjasalaisuuden lisäksi salassapitovelvollisuus voi ilmetä myös vaitioloovelvollisuutena: vaitiolovelvollinen ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitioloovelvollisuus. Vaitioloovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Asiakirjasalaisuus ja vaitioloovelvollisuus kattavat nykyisin samanlaiset tiedot (22 § ja 23 §).

Julkisuuslain soveltamisalan ulottuvuutta tarkasteltaessa on hyvä havaita salassapitosäännösten soveltaminen: *vaitioloovelvollisuus ja siten myös velvollisuus pitää asiakirja salassa kohdistuu virkamiesten lisäksi myös niihin, jotka ovat saaneet viranomaisilta salassa pidettäviä tietoja joko lain tai toimeksiantosuhteen vuoksi* esim. palvelujen tuottamiseksi. Salassapitovelvollisia ovat myös esim. viranomaisissa ilman virka- tai työsuhdetta tosiallisesti toimivat henkilöt.

42 Yksityisen liikesalaisuutta sekä taloudellista etua suojaava salassapitosäännös on 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa sekä teknologista ja muuta kehittämistyötä suojaava säännös 21 kohdassa.

Kuten yhtiökohtaisesta tarkastelusta ilmenee, julkisyhteisöjen, etenkin valtion määräämisvallassa olevista *yhtiöistä osa hoitaa sellaisia tehtäviä, joiden seurauksena niiden hallussa on esim. turvallisuuteen tai yksityiselämän piiriin kuuluvia sellaisia tietoja, joita kertyy niiden oman toiminnan seurauksena ja joita julkisuuslaki ei välttämättä suojaa*. Tätä ei voitane pitää asianmukaisena.⁴³

2.5. Viestintävelvoitteet

Julkisuuslaissa omaksuttiin asiakirjajulkisuutta laajempi ajatus viranomaistoiminnan avoimuudesta ottamalla lain 19 §:ään säännökset viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa sekä 20 §:ään säännökset viranomaisen velvollisuuksista tuottaa ja jakaa tietoa.

Julkisuuslain 19 §:n tarkoituksena on edistää erityisesti viranomaisessa valmisteltavina olevien asioiden julkisuutta. Tämä on luonnollista ajateltaessa ideaalia yhteisistä, vapaan keskustelun (diskurssin) perusteella syntyvistä päätöksistä. Kysymys on itse asiassa hyvistä valmistelusta: laaja osallistujajoukko voi tuoda esiin erilaisia näkökulmia ja mahdollistaa siten monipuolisen tiedon ja osaamisen kanavoitumista valmisteluun. Lainvalmistelussa avoimuus yleensä parantaa edellytyksiä uuden lainsäädännön sujuvaan täytäntöönpanoon sen tavoitteita vastaavalla tavalla.

Lain mukaan viranomaisen on valmistelun avoimuuden toteuttamiseksi pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä. Salassapitosäännökset voivat teoriassa rajoittaa tätä. Nykyisin ne voivat liittyä lähinnä tilanteisiin, joissa verotuslainsäädännön muutosta koskevan valmistelun liian aikainen julkisuus voi vaarantaa muutoksen tarkoituksen toteutumisen (24 § 1 mom. 11 k.).

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kannalta merkityksellisempi on kuitenkin vaatimus tuottaa ja jakaa tietoa valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista (19 § mom. 2 k). Tämä velvollisuus on riippumaton siitä, kuka tai mikä taho tekee näitä suunnitelmia (esim. viranomaisen toimeksiannosta laadittu suunnitelma). Säännös olisi asianmukaista ottaa huomioon myös kunnan tai valtion yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavissa viranomaisissa pitämällä huolta siitä, että niiden ohjauksessa olevien yhtiön hoidettavien yleisen edun kannalta merkityksellisten hankkeiden valmisteluvaiheista on saatavissa tietoja

43 Toimintojen yhtiöittäminen ja siihen aikaisemmin sovellettujen salassa pidettävien säännösten soveltamatta jääminen on joissakin tilanteissa vaikuttanut myös turvallisuus selvityslain (726/2014) soveltamismahdollisuuksiin.

julkisuuslain 19 §:ssä säädetyn mukaisesti. Tämäkin korostaa tarvetta varmistaa omistajan tiedonsaanti jo yhtiöjärjestyksessä.

Viranomaisen on pyydettyäessä annettava tietoa suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja yleisesti merkittävien asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

Viranomaisen on julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (2 mom.). Viranomaisen tiedotustoiminnassa ja muussa viestinnässä on aina huolehdittava mahdollisimman hyvin tietojen paikkansa pitävyydestä ja yleisestä luotettavuudesta. Viranomaisviestinnän tarkoituksena ei voi olla muita tavoitteita. Onkin hyvä tiedostaa, että viranomaisten viestintään liittyy monia oikeudellisia velvoitteita, kuten asianmukaisuuden ja puolueettomuuden vaatimukset.

Muistion aiheen kannalta on hyvä havaita julkisuuslain 20 §:n soveltamisalaa koskeva laajennus, joka perustuu hallintolakiin. Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 3 momentin mukaan myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos kysymys ei ole hallintopäätösten tekemisestä, hallintolain säännöksistä sovelletaan vain sen 2 luvun säännöksiä hyvän hallinnon perusteista. Lain 7 §:ään lisättiin vuonna 2014 uusi 2 momentti, joka sisältää viittauksen tiedottamisvelvollisuutta koskevaan julkisuuslain 20 §:n 2 momenttiin.

Viittauksella oli tarkoitus korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan.⁴⁴ Sellaisetkin julkisia hallintotehtäviä hoitavat, jotka eivät lain nojalla käytä julkista valtaa, ovat velvollisia tiedottamaan toiminnastaan hallintolain 7 §:n 2 momentin nojalla.

Viranomaisen on julkisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti

44 HE 50/2013 vp, s. 21.

käytettävissä olevilla keinoilla. Relevanttia tietoa on siis jaettava siten, että se on helposti saatavissa. Olennaista on ottaa huomioon myös ne, joilla ei ole teknisiä keinoja tai muita mahdollisuuksia hyödyntää sähköisiä palveluita.

2.6. Hyvä tiedonhallintatapa ja tietoturvallisuus – siirtyvät tiedonhallintalakiin⁴⁵

Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus voi toteutua sujuvasti ja viivytyksettä vain, jos asiakirjat ovat helposti löydettävissä. Julkisuuslain 18 §:n mukaiset hyvän tiedonhallintatavan edistämistä koskevat säännökset palvelevat muutoinkin viranomaisen oman toiminnan tehokkuutta. Säännökset edellyttävät muun ohella, että viranomainen pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista ja huolehtii siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä ja että tietojärjestelmät on kuvattu. Henkilöstölle on annettava ohjeet asiakirjapyyntöjen käsittelystä ja henkilön osaamisesta julkisuusasioissa on pidettävä huolta.

Hyvään tiedonhallintaan kuuluu myös tietoturvallisuudesta huolehtiminen: asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin. Tarkempia säännöksiä tietoturvallisuudesta on annettu valtioneuvoston asetuksella tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

3. Kuntalain erityissäännökset

Kuntalain kunnan asukkaisten osallistumisoikeuksia koskevassa 5 luvussa on säännökset kunnan toiminnan avoimuutta toteuttavasta viestinnästä (29 §), minkä lisäksi laissa säädetään ilmoitusten julkaisemisesta (108 §) ja päätösten yleisestä tiedoksiannosta tietoverkossa (140 §).

Jäljempänä käsiteltävien yleistä tietojensaantia palvelevien säännösten lisäksi on syytä ottaa huomioon kuntalain luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta koskevat erityissäännökset lain 83 §:ssä. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka julkisuuslain mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (1 mom.). Luottamushenkilöllä on myös oikeus saada kunnan

⁴⁵ Kirjoitustyön aikana eduskunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyväksi laeiksi (HE 284/2018 vp). Lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta otettaisiin säännökset tiedonhallinnasta ja tietoturvallisuudesta ja vastaavat säännökset kumottaisiin julkisuuslaista. Eduskunta on hyväksynyt lain, mutta se ei ole muistiotähtäessä vielä ilmestynyt säädöskokoelmassa.

konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (2 mom.).⁴⁶

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Viestinnästä vastaavana toimielimenä toimii kunnan hallitus, jonka asemaa voidaan hallintosäännöllä tarkentaa. Hallintosäännössä annetaan myös tarpeelliset määräykset tiedottamisen periaatteista.

Kunnan toiminta kattaa kunnan ja kuntakonsernin lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Säännös koskee siten paitsi tiedottamista kunnan hallinnosta, myös aktiivista antamista kunnan määäämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta samoin kuin kunnan hankkimista palveluista yksityisiltä yrityksiltä. Kunnan tytäryhtiön tiedottamisesta on otettava tarpeelliset määräykset konserniohjeeseen. Kirjallisuudessa on korostettu etenkin kuntakonsernin merkittävimpien kuntayhtiöiden oma-aloitteisuutta tiedottamiseen sekä yhtiön hallituksen hyväksymien tiedottamisen pelisääntöjen tärkeyttä.⁴⁷

Kunnan tulee kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan antaa riittävästi tietoja myös kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kunnan on 29 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kanalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Hallituksen esityksen mukaan säännöksessä painotetaan aikaisempaa enemmän päätöksenteon valmistelun avaamista.

Säännös ei syrjäytä julkisuuslain 19 §:ää. Kunnan velvollisuus antaa julkisuuslain 19 §:n mukaan valmisteilla olevista merkityksellisistä asioista ei rajoitu esityslistan julkaisemiseen ennen toimielimen käsittelyä. Kuntalain erityissäännös ei siis yleisesti määrittele sitä ajankohtaa, milloin tiedot vireillä olevista yleisesti merkittävistä suunnitelmista ja selvityksistä tulisi olla saatavissa.

Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

⁴⁶ Pykälän 2 momentti on mielenkiintoinen sitä taustaa vasten, että yhtiöihin ei sovelleta julkisuuslaissa säädettyjä salassapitosäännöksiä.

⁴⁷ Ruohonen – Vahtera – Penttilä s. 261.

Kunnan ilmoitukset saatetaan kuntalain 108 §:n mukaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua.

Tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa määrittelee kuntalain 109 §. Sen mukaan kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Yleisessä tietoverkossa on oltava saatavilla ainakin seuraavat tiedot:

1. kuntastrategia;
2. hallintosääntö;
3. talousarvio- ja suunnitelma;
4. tilinpäätös;
5. tarkastuslautakunnan arvointikertomus;
6. tilintarkastuskertomus;
7. kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset;
8. konserniohje;
9. luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset;
10. luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten perusteet;
11. palveluista perittävät maksut.

Päätöksen tiedoksiantoa kunnan jäsenelle sääntelee kuntalain 140 §. Sen mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksiineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupunginhallituksen tietoon näkemyksensä, että verkkosivuilla julkaistavien esityslistojen salassa pidettäviin asiakointiin tulisi merkitä kuvaus käsiteltävästä asiasta tai vähintään lainkohta, johon salassapito perustuu.

Kaupungin verkkosivuilla julkaistussa kaupunginhallituksen esityslistassa oli kahdeksan asiakointia merkitty pelkästään, ettei asia ollut julkinen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan (OKV/231/1/2017) kaupungin päätös siitä, että asiakohdat ovat salassa

pidettäviä, ei ollut lainvastainen eikä ylittänyt kaupungin harkintavallan rajoja. Sen sijaan ei ollut perusteltua, että salaisina käsiteltyjen asioiden aiheita ei ollut yksilöity millään tavoin. Kaupunki korjasi osin menettelyään jo kantelun vireilläolon aikana.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan aiheiden yksilöiminen olisi ollut mahdollista toteuttaa ilman, että salassapidon taustalla olevat intressit vaarantuvat. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiasisältöä tulisi pyrkiä kuvaamaan siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus pyytää asiasta lisätietoa. Joissakin tapauksissa asian valmistelun turvaaminen voi edellyttää, ettei asiaa julkisteta ennen sen käsittelyä toimielimessä. Tällaisissakin tapauksissa otsikko on usein mahdollista muotoilla siten, ettei valmistelun vaarantavia tai muutoin salassa pidettäviä tietoja paljasteta. Mikäli asia on julkisuuslain mukaan kokonaan salassa pidettävä tai siitä ei muulla perusteella ole mahdollista antaa lainkaan tietoja ainakaan ennen toimielimessä käsittelyä, tulisi sovellettavan lainkohdan tällöinkin ilmetä asiakohdasta.

Muunkin viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Kunnan jäsenen ja 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Kuntalain 83 §:n mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, vaikka tiedot eivät vielä ole yleisesti julkisia. Luottamushenkilöllä on lisäksi oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

IV JULKISET HALLINTOTEHTÄVÄT JA JULKISUUSLAIN SOVELTAMINEN

1. Julkisesta hallintotehtävästä

Julkisen hallinnon rakenteet muuttuvat ajan myötä, niin myös yksityisoikeudellisten organien tehtävät ja merkitys julkishallinnolle kuuluvien asioiden hoidossa. Julkisia tehtäviä annettiin viranomaiskoneiston ulkopuolelle jo 1900 luvun alkupuolelta lähtien.⁴⁸

Oikeuskirjallisuudessa viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettavia tarkasteltiin välilliseksi valtionhallinnoksi kutsuttuna kokonaisuutena, johon kuuluvat erosivat toisistaan sekä organisaatiomuodoltaan että toiminnaltaan.

Viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välille syntyi myös uudentyyppisiä organisaatiotyyppisiä, julkisoikeudellisia toimielimiä. Näihin luokitellaan kuuluviksi itsenäiset julkioikeudelliset laitokset (esim. Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos) ja lainsäädäntötoimin perustetut yhdistykset (esim. paliskunnat). Valtio ryhtyi käyttämään toiminnoissaan yksityisoikeudellisia yhteisöjä 1940-luvulla.⁴⁹

Perustuslainsäädännön muutokset merkitsivät muutosta ajattelutapaan siitä, miten viranomaiskoneiston kuulumattomia mutta julkisia hallintotehtäviä tarkastellaan ja arvioidaan. Olennaista ei ole välillisen valtionhallinnon organisaatiomuodot ja rakenteet, vaan huomiota kiinnitetään viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettaviin tehtäviin, niiden ja toiminnan luonteeseen - siirryttiin *funktionaaliseen ajattelumalliin*.⁵⁰ Siksi julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevia yhtiöitäkään ei voida tarkastella yksinomaan yksityisoikeudellisina toimijoina – ne voivat olla vain tapa hoitaa julkisia hallintotehtäviä.

48 Keravuori – Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. 2008. (Keravuori-Rusanen) s. 47 ss.

49 ibidem. s. 49 – 51.

50 ibidem. s. 52.

Perustuslain 124 §:ssä ilmaistu pääsääntö on, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua viranomaisille; tehtävien anto muille kuin viranomaisille on poikkeus, jota koskevat rajoitukset. Sääntely koskee sekä uusien tehtävien antamista että viranomaisen jo hoitamien tehtävien siirtämistä yksityiselle.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan ensinnäkin antaa vain viranomaiselle. Tämä muodostaa ehdottoman esteen siirtää tällaisia julkisia hallintotehtäviä yksityiselle.

Jos kysymys ei ole merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä, ne voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos tehtävien siirtäminen

1. on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, ja jos siirtäminen
2. ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus (kohta 1) on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.⁵¹

Julkisen hallintotehtävän käsite kattaa varsinaisen laajan kirjon tehtäviä. Yleisellä tasolla on perustuslakivaliokunnan kannanottoihin viitaten katsottu, että käsitettä tulee tulkinta laajasti.⁵²

Julkisen hallintotehtävän piiriin ymmärrettäneen yleensä helpoiten kuuluvan tehtävät, joissa päätetään yksilön tai yhteisön eduista ja oikeuksista ja joissa siten on kysymys *julkisen vallan käytöstä*. Marietta Keravuori-Rusanen on luokitellut julkisia hallintotehtäviä väitöskirjassaan seuraavasti:

1. julkistaloudelliset toimeenpanotehtävät,
2. lupa- ja rekisterihallintotehtävät,

51 Näin esim. Lainkirjoittajan opas. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76493/lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf

52 Keravuori- Rusanen s. 160.

3. hallinnollista sääntelyvaltaa sisältävät tehtävät,
4. valvonta- ja tarkastustehtävät,
5. suojeluluonteiset ja turvallisuutta edistävät tehtävät ja
6. palveluluonteiset julkiset hallintotehtävät.

Julkisen hallintotehtävän rajapintojen tarkastelussa hän ottaa esiin seuraavat julkisluonteiset toiminnot:

1. julkisen palvelun velvoitteeseen perustuvat tehtävät ja yleishyödylliset palvelut
2. yksityisen edun nimissä tarjottavat julkiset palvelut ja
3. hallinnon sisäinen toiminta ja hallinnolliset tukitehtävät.

Kuten jäljempänä ilmenee, julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden ja myös muiden yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan julkisuuden kannalta erityinen mielenkiinto kohdistuu erityisesti palveluluonteisiin julkisiin hallintotehtäviin.

Julkisiin hallintotehtäviin kuuluvat julkisten palvelutehtävien hoitaminen sekä palvelujen tuottamiseen liittyvät tehtävät. ”Julkiset palvelutehtävät” mainittiin lainvalmisteluasiakirjoissa tehtävinä, jotka voivat olla julkisia hallintotehtäviä. Julkisten palvelujen piirteinä on pidetty mm. palvelun yleisyyttä ja kollektiivisuutta samoin kuin yhteiskunnallista tarvetta. Palvelu ei kulu yksittäisen käyttötapahtuman seurauksena.⁵³

Oikeuskirjallisuuden perusteella on pääteltävissä, että *palveluluontoisissa ja suorittavissa hallintotehtävissä* ei ole niinkään kysymys tilanteesta, jossa palvelujen tuottaja käyttäisi yksipuolisesti julkista valtaa, vaan siitä, että *yksilöt tai yhteisöt ovat tosiasiasa riippuvaisia palveluntuottajasta eikä palvelun käyttäjällä ole useinkaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelun sisältöön*. Palvelun julkisen palvelun luonnetta arvioitaessa voidaan kiinnittää myös palvelun yhteiskunnalliseen merkitykseen. Tässä suhteessa merkitystä annetaan erityisesti sille, onko kysymys sellaisesta palvelusta, joiden valtiosääntöinen perusta nojaa perusoikeussäännöksiin.⁵⁴

Julkisia palvelutehtäviä onkin tarkasteltu erityisesti hyvinvointivaltioiden peruspalvelujen, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja koulutuspalvelujen kannalta.⁵⁵ Toisen ryhmän muodostavat yleiset infrastruktuuripalvelut, jotka voivat olla joko valtakunnallisia (kuten julkiset liikenneyhteydet ja huolenpito niistä) tai paikallisia (kuten jätehuolto, vesihuolto).

⁵³ Keravuori-Rusanen, s. 231.

⁵⁴ Keravuori-Rusanen, s. 176 ss. ja Eduskunnan oikeusasiamiehen lentoasemien turvatarkastusta koskeva ratkaisu (30.4.2012, Dnro 1634/2/12)

⁵⁵ Keravuori – Rusanen, s.232 ss. .

Keravuori-Rusasen mukaan olennaista on, miten palvelun tuotanto- ja ylläpitovastuu on lainsäädännössä järjestetty sekä se, saattaako palveluiden tuottamisesta aiheutua hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvia vaikutuksia. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, voidaanko tehtävä ja toiminta ymmärtää perustuslain esitöissä tarkoitetuksi lainsäädännön toimeenpanoon ja päätöksentekoon liittyväksi tehtäväksi.⁵⁶

Julkisen hallintotehtävän ja siihen kuuluvan julkisen palvelutehtävän kannalta mielenkiintoisia ovat erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallintoalalla toteutetut yhtiöittämis-toimet, joissa yhtiöille on annettu joko muodollinen tai tosiasiallinen monopoliasema ja joissa palvelun käyttö on pakollista tai ainakin käytännössä vailla vapautta valita.

Julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää yksityiselle vain, jos siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita. Säännöspäätöksistä tulee taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen yksityiselle annettavassa toiminnassa, mikä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Perustuslain 21 §:ssä oikeusturvan oikeuksia hallinnossa toteuttaa hallintolaki. Sitä sovelletaan kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin – käytännössä tosin vain lain 2 luvun säännökset hyvän hallinnon perusteista tulevat sovellettaviksi, jos tehtävää hoidettaessa ei käytetä julkista valtaa.

Oikeusturvan kannalta keskeisestä oikeudesta saada tieto itseään koskevaan päätöksentekoon liittyvistä asiakirjoista (asianosaisen tiedonsaantioikeus) säädetään julkisuuslaissa. Julkisuusperiaatteen mukainen (yleinen) tiedonsaantioikeus on perusoikeus, jonka toteuttamisesta säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Hallinnon avoimuus on muutoinkin yksi hyvän hallinnon takeista.

Hyvän hallinnon takeilla viitataan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitykseen ja siihen, että heidän julkisten tehtävien valvonta on asianmukaisesti järjestetty erityisesti kysymyksen ollessa päätöksentekotehtävistä.

Käsite ”hyvän hallinnon takeet” lienee dynaaminen, sisällöltään ajan mukaan muuttuva käsite. Lainsäädäntökartoituksessa huomiota kiinnittää se, että vain satunnaisesti erityissäännöksissä viitataan arkistolakiin (831/1994), vaikka se on merkittävä säädös tiedonhallinnassa niin viranomaisissa kuin tietoaisteistojen säilymiselle mm. tutkimusta varten.

⁵⁶ ibidem.s. 238.

– Nykyisessä digitalisoituvassa maailmassa voitaneen kysyä, eikö myös tietoturvallisuus ja hyvä tiedonhallintatapa muutoinkin kuulu hyvän hallinnon takeisiin.

Muistion kirjoittamisen loppuvaiheessa eduskunnassa säädettiin laki julkishallinnon tiedonhallinnasta. Eduskunnan vastaus ei ole vielä saatavissa. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan laki koskisi osittain myös julkisia hallintotehtäviä hoitavia ja mm. lain tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin niihin.⁵⁷ Tilanne on mielenkiintoinen – julkisuuslain salassapitosäännöksiä sovelletaan vain osaan niistä yksiköistä, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

2. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä – havaintoja julkisuusperiaatteen kannalta

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä näyttää olevan tarpeen nostaa esiin joitakin tapauksia ja kannanottoja, joilla voi olla merkitystä julkisuusperiaatteen soveltamisen rajoituksina. Näin etenkin, jos näistä perustuslakivaliokunnan tapaus- ja tilannekohtaisista arvioinneista muodostetaan yleiseksi tarkoitettuja sääntöjä.

Perustuslakivaliokunta on eräissä tapauksissa katsonut, että *hallinnon yleislakien soveltamista koskevaa säännöstä ei nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää säädettävään lakiin, jolla julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle*. Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei Lainkirjoittajan oppaan mukaan toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava.

Kannanotoista ensimmäinen (PeVL 5/2014 vp) koski mielenterveyslain muuttamista (HE 199/2013) siten, että myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voisi laatia tarkkailulähetteen laissa säädettävillä edellytyksillä.⁵⁸ Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle olisi ehdotuksen mukaan kuitenkin varattava mahdollisuus saada sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvio hoidon tarpeesta, ennen kuin hoidon jatkamisesta tehdään päätös. Poliisin virka-apua esimerkiksi potilaan kuljettamiseksi terveyskeskukseen tai sairaalaan voisi jatkossakin pyytää vain virkasuhteinen lääkäri.

Perustuslakivaliokunta totesi, että tarkkailulähetteen laatimisessa on ensisijaisesti kysymys lääketieteellisin perustein tehtävästä potilaan tahdosta riippumattoman

57 HaVM 38/2018 vp. Asian käsittelyssä eduskunnassa perustuslakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi, että hallintovaliokunta selvittää, voidaanko tiedonhallintalakiehdotuksen soveltamisala kytkeä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa viitatus julkisen vallan käytön asemesta perustuslain 124 §:n kanssa paremmin yhteensopivaan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen tarvittaessa säännöskohtaisesti (PeVL 73/2018 vp).

58 Kuopion hallinto-oikeuden aikaisemmin tekemässä ratkaisussa (Kuopion HAO 21.12.2010 10/0608/2) oli katsottu, että mielenterveyslain mukaisen tarkkailuun lähettäminen on merkittävää julkisen vallan käyttämistä, jota käyttävän tulee olla virkasuhteessa.

hoidon tarpeen arvioinnista. Tältä osin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota koulutukseen perustuvaan ammattitaitoon. Tarkkailulähetteen laativan muun kuin virkasuhteisen lääkärin olisi oltava laillistettu lääkäri. Sääntelyä voitiin tältä osin pitää perustuslain 124 §:n kannalta riittävänä etenkin, kun otetaan huomioon tarkkailulähetteen laatimiseen liittyvät rajalliset oikeusvaikutukset. Myös muun kuin virkasuhteisen lääkärin toimivaltuudet ja tarkkailulähetteen laatimisen oikeusvaikutukset oli perustuslakivaliokunnan mielestä rajattu asianmukaisesti sääntelyn tavoitteen kannalta välttämättömään. Tarkkailulähetteen laativaan lääkäriin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että *hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lausunnon mukaan sääntely täyttää tältäkin osin perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset*. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että hallinnon yleislaeissa asetettujen vaatimusten toteutumista myös seurataan ja ryhdytään toimenpiteisiin käytännössä mahdollisesti ilmenevien ongelmien ratkaisemiseksi. Palvelujärjestelmän kokonaisuudessa on muun muassa turvattava potilaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Edellä kuvatussa tapauksessa ei välttämättä ole kysymys julkisuuslain soveltamisen kannalta ongelmallisesta tilanteesta, jos katsotaan, että tarkkailulähetteen laatimisessa on kysymys julkisen vallan käytöstä. Eri asia on, jos kannanottoa käytetään esim. hallituksen esityksessä perusteluna tilanteissa, jotka eivät ole rinnastettavissa valiokunnan tapauskohtaisesti käsittelemään asiaan.

Edellä kuvattu hallinnon yleislakien soveltamista koskevan erityissäännöksen tarpeettomuutta koskeva kanta on toistettu myös mm. lausunnossa (PeVL 27/2014 vp), joka koski hallituksen esitystä ilmailulaiksi ja meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta (HE 79/2014 vp), jota tarkastellaan jäljempänä luvussa V, jakso 2.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat julkisuuslain ja sen soveltamisalan näkökulmasta tarkasteltuna epätarkkoja: julkisuuslakia ei sovelleta nykyisellään kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin. Lain soveltamisalaan kuuluvat vain ne asiakirjat, jotka syntyvät yksityisen käyttäessä lain nojalla julkista valtaa. Muut julkisten hallintotehtävien hoidossa syntyvät asiakirjat jäävät siis julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, jollei niitä ole laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tosiasiallisen toiminnan yhteydessä vaadittavista perusoikeuksien toteutumisesta ja hyvän hallinnon takeista. Perustuslakivaliokunta katsoi *tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta voitavan huolehtia*

*lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla.*⁵⁹

Kysymys oli meripelastustehtävistä ja mahdollisuudesta käyttää siinä vapaaehtoisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä, ts. tilanteista, joissa ei välttämättä synny edes asiakirjoja. Tämänkin tapauskohtaisen arvioinnin muuttamiseen yleiseksi säännöksi merkitsee väistämättä rajoitusta julkisuusperiaatteen yleisen soveltamisen kannalta tarkasteltuna: julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat myös asiakirjat, jotka on laadittu tai saatu hallinnon tosiasiallisessa toiminnassa. Jos näin ei olisi, osa yhteiskunnallisen keskustelun kannalta merkittävistä tietoineistoista jäisi tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle (esim. tilastot, selvitykset, erilaiset suunnitelmat, ympäristön tilaa kuvaavat tiedot jne.).

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuusperiaatteen mukainen oikeus saada tietoja viranomaisten hallussa olevasta asiakirjasta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain lailla. Säännöksessä tarkoitettu perusoikeus ei valtionhallinnon toimintoja yhtiöittäessä ole saanut huomiota. Voisimme kysyä, kuinka olennaista yleisellä tasolla on, onko kysymys vain sanamuodon mukaisista viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja muista tallenteista.⁶⁰ Voisimmeko pikemminkin ajatella, että perustuslain 12 §:n 2 momentti ilmaisee yleisemmän periaatteen siitä, että julkishallinnolle kuuluvia tehtäviä hoitaessa syntyneistä asiakirjoista on saatavissa tietoa riippumatta siitä, miten ja minkälaisen organisaation avulla tehtävien hoito on järjestetty? Kysymys on myös siitä, onko asianmukaista, että hallinnollisin päätöksin voidaan kaventaa perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta, mitä esim. kuntien tehtävien siirtäminen yhtiölle käytännössä voi merkitä?

Kun kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, jossa ei käytetä julkista valtaa, julkisuuslain soveltaminen vaatii nykyisin siis aina erityissäännöksen ottamista erityislakiin. *Jos julkisuuslain soveltamisvelvollisuutta koskevaa erityissäännöstä ei oteta julkisen hallintotehtävän antamista koskevaa lakiin, lopputuloksena on, että hallinnon rakenteelliset uudistukset kaventavat perustuslaissa säädettyä julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta ilman, että asiaa tarkastellaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyjen rajoitusperusteiden ja niiden ilmentävien lähtökohtien kannalta.* Sanottu ei luonnollisestikaan estäisi tapauskohtaista arviointia avoimuuden tarkoituksenmukaisiksi menettelyiksi.

⁵⁹ PeVL 24/2001 vp.

⁶⁰ Perustuslain 12 §:n 2 momentin sanamuodon valintaan on voinut vaikuttaa osaltaan se, että sen perustana annettu hallituksen esitys (HE 1/1998 vp) on annettu ennen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 30/1998). Perustuslakiuudistusta koskeneen esityksen johdosta annettu perustusvaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp) on sekin annettu ennen perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL43/1998 vp) julkisuuslainsäädännön uudistamista koskeneesta esityksestä. Julkisuuslain sääntely huomioon ottaen olisi oikeampaa käyttää vähintäänkin ilmaisua ”viranomaisen määräämisvallassa olevat asiakirjat” – lakiin koskee myös ostopalvelujen yhteydessä syntyviä asiakirjoja.

3. Julkisuuslain suora soveltaminen ja erityissäännökset

3.1. Sääntelytilanteesta ja sen selvittämisestä

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan laki koskee viranomaisten lisäksi myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käytössä julkista valtaa.⁶¹

Toimeksiannon mukaan tehtävänä on selvittää, voitaisiinko tai pitäisikö julkisuuslain soveltamisalaa laajentaa siten, että se koskisi myös julkisten hallintotehtävien hoidossa syntyviä asiakirjoja. Tämä edellyttäisi luonnollisesti nykyisen lainsäädännön sisällön selvittämistä.

Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista analysoida voimassa olevaa lainsäädäntöä kattavasti. Lainsäädäntökartoituksessa ei siten ole voitu selvittää kaikkia niitä tilanteita, joissa lainsäädännössä on annettu yksityiselle julkisia hallintotehtäviä ilman, että asia on ollut esim. perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana.

Siten kysymys julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta kohdistuu tilanteisiin, joissa on kysymys sellaisesta julkisesta hallintotehtävästä, jossa ei käytetä julkista valtaa.

Julkisuuslaki eroaa soveltamisaltaan hallintolaista. Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 3 momentin mukaan myös yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos kysymys ei ole hallintopäätösten tekemisestä, hallintolain säännöksistä sovelletaan vain sen 2 luvun säännöksiä hyvän hallinnon perusteista. Näistä tämän muistion kannalta merkityksellinen on 7 §:ään vuonna 2014 lisätty uusi 2 momentti (L 368/2014), joka sisältää viittauksen viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta koskevaan julkisuuslain 20 §:n 2 momenttiin. Viittauksella oli muutosta koskeneen hallituksen esityksen mukaan tarkoitus korostaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvien vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan.⁶² Julkisuuslain uudistamisen näkökulmasta säännöstä voidaan pitää liian suppeana. Asiaa tarkastellaan jäljempänä luvussa VIII, jakso 3.2.

Luvun jaksossa 3.3. kuvataan tilanteita, joissa valtion määräämisvallassa oleva yhtiö käyttää julkista valtaa ja joissa sen asiakirjat kuuluvat jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Nykyisessä lainsäädännössä on lisäksi perustuslain 124 §:n vuoksi erityissäännöksiin säädetty julkisuuslain soveltamisesta eräisiin valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin.

61 Esimerkkinä voidaan todeta, että valtionyhtiöistä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy käyttää mittanormaalijärjestelmään liittyvissä tehtävissä julkista valtaa ja siinä syntyvät asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Ks. jäljempänä luku V, 2.2.2.

62 HE 50/2013 vp, s. 21.

Luvun jaksossa 3.4. kuvataan julkisuuslain soveltamista kunnan tytäryhteisöihin erityissäännösten perusteella.

Kuvatulla sääntelyllä on merkitystä, kun pyritään kuvaamaan nykyistä tilannetta julkisyhteisöjen määäämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuudesta ja tiedonsaannista niistä. Seuraavassa tarkastellaan lakiperusteesta riippumatta kaikkia niitä tilanteita, joissa valtion tai kunnan määäämisvallassa olevaan yhtiöön tai osaan sen asiakirjoista sovelletaan julkisuuslakia.

3.2. Hankinta-asiakirjojen julkisuus sekä valtion että kuntien määäämisvallassa olevissa yhtiöissä

Muiston aiheen kannalta mielenkiintoinen on hankintalainsäädännössä käytetty käsite *julkisoikeudellinen laitos*.

Hankintalainsäädäntö perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/23/EU (32014L0023) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/24/EU (32014L0024).

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisia hankintayksiköitä ovat:

1. valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
2. evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
3. valtion liikelaitokset;
4. julkisoikeudelliset laitokset;
5. mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä.

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan 5 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:

1. jota rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
2. jonka johto on 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
3. jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet.

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Kummankin edellytyksen on täytettävä samanaikaisesti.

Yksikön tulee olla oikeushenkilö. Julkisoikeudelliset laitokset voivat olla muodollisesti valtiosta tai kunnista irrallisia oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä, joihin valtio, kunta tai liikelaitos harjoittaa määräysvaltaa valvonnan, rahoituksen tai päätösvaltaa käyttävien henkilöiden nimeämisen suhteen.

Yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi on katsottu muun muassa teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittäminen (esimerkiksi kuntien elinkeinoyhtiöt), kansanterveyden ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömien tehtävien hoitaminen sekä valtion instituutionaaliseen toimintaan liittyvien erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen.⁶³

Muut edellytykset (kohdat 1 – 3) ovat vaihtoehtoisia; riittää, että yksikin edellytys täyttyy.

Hankintalainsäädännön mukaan hankintayksikön on tehtävä erilaisia päätöksiä, joista pääsäännön mukaan on muutoksenhakuoikeus. Kysymys on julkisen vallan käytöstä. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan tällaisten asiakirjojen julkisuus määräytyy jo nykyisin julkisuuslain mukaan. Tilannetta saatetaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena.

Hankintalain 138 §:n mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja asianosaisen saantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia, jos hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia. Säännös on siirtynyt voimassa olevaan lakiin aikaisemmasta lainsäädännöstä. Muotoilu perustuu hallintovaliokunnan antamaan lausuntoon ja siinä esitettyyn muotoiluun. Lausunnosta ei ole pääteltävissä yksityiskohtaisemmin, kuinka laajaksi julkisuuslain soveltaminen on tarkoitettu.⁶⁴

Tulkinnanvaraisuus syntyy siitä, että hankintalain 138 §:n muotoilu voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla; joko suppeammin niin, että säännöksessä ilmaisulla ”julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen” viittaa vain 4 §:n 1 momentissa lueteltuihin viranomaisiin tai niin, että sillä viitataan koko 4 §:ään. Laajempaa tulkintaa puoltavaa se, että pykälän otsikkona on ”Viranomaiset”.

⁶³ HE 108/2016 vp.

⁶⁴ Ks HE 50/2006 vp ja HavL 25/2006 vp.

Jos viittausta tulkintaan edellä tarkoitetulla tavalla suppeasti, on selvitettävä säännöksen loppuosan vaikutus, jonka mukaan julkisuuslakia sovelletaan, jos hankintayksikön on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia. Muutoilunsa perusteella säännös voi viitata myös julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin eli julkista valtaa käyttäviin yksiköihin.

Hankintalainsäädännön merkitykseen kuntien ja valtion määräämisvallassa olevien yhtiöiden hankintoihin liittyvien asiakirjojen julkisuuteen ja sitä koskeviin säännöksiin näyttäisi olevan aihetta ottaa huomioon hankkeen jatkovalmistelussa.

Korkeimman hallinto- oikeuden ratkaisu KHO 2016:108:

Viranomaisten käytössä olevien ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistamiseen liittyvien tietoliikenneverkkojen rakentamista ja operointia harjoittava osakeyhtiö Suomen Erillisverkot Oy oli päättänyt käynnistää palveluoperaattoritoiminnan, joka oli annettu tytäryhtiön Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:n tehtäväksi. Tytäryhtiö tarjosi viranomaisille ja muille turvallisuuskriittisille toimijoille laajakaistapalvelua. Kysymyksessä oleva hankinta tehtiin mainitun palvelun tarjoamiseksi.

Tarjouspyyntö ja sen sisältämät seikat olivat merkityksellisiä arvioitaessa, mitä tahoa oli pidettävä hankinnan tekijänä. Tarjouspyynnön ehtojen mukaan emoyhtiöllä oli keskeisiä tehtäviä palvelujen tuottamisessa. Sekä emoyhtiö että tytäryhtiö katsottiin hankinnan tekijöiksi kysymyksessä olevassa hankinnassa.

Emoyhtiö Suomen Erillisverkot Oy oli valtion kokonaan omistama, voittoa tavoittelematon yhtiö, jonka tehtävänä on tietoliikenneverkkojen rakentaminen ja operointi yhteiskunnan palvelujen turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa. Sille annetun tehtävän perusteella yhtiö oli perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Emoyhtiön katsottiin olevan hankintalaissa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos.

Tytäryhtiö oli toiminut laajakaistapalvelua koskevassa hankkeessa ja siihen liittyvässä hankinnassa tiiviissä yhteydessä yleisen edun mukaisia tarpeita tyydyttävän emoyhtiönsä kanssa. Laajakaistapalvelu liittyi viranomaisverkkojen operointiin ja siten viranomaisten turvallisuuskriittisiin sekä huoltovarmuuteen liittyviin toimintoihin. Julkisen edun mukaiseksi toiminnaksi oli katsottava esimerkiksi valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvien erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen.

Markkinoilla ei ollut saatavilla tytäryhtiön tarjoaman kaltaisia erityiset turvallisuustarpeet huomioon ottavia laajakaistapalvelutuotteita turvallisuuskriittisille

toimijoille. Tytäryhtiön harjoittaman palveluoperaattoritoiminnan katsottiin toteuttavan sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. *Myös tytäryhtiön katsottiin olevan hankintalaissa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos.*

Asia palautettiin markkinaoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen määrittelyyn liittyviä seikkoja käsitellään vielä jäljempänä luvussa V. 2.1.

3.3. Julkisuuslain soveltamisesta valtion yhtiöihin

Finnvera Oyj on valtion erityisrahoitusyhtiö, joka harjoittaa rahoitustoimintaa antamalla ja hallinnoimalla luottoja, takuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia sekä hankkimalla varoja viennin rahoittamiseksi ja tekemällä pääomasijoituksia. Yhtiö tekee myös yritysten rahoitukseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä sekä harjoittaa yritysten kehittämis- ja palvelutoimintaa ja neuvontaa.

Erityisrahoitusyhtiöön sovellettavat julkisuus- ja salassapitosäännökset ovat hajallaan. Valtion erityisrahoitusyhtiöistä annetussa laissa (443/1998) on erityinen salassapitosäännös. Tämän lisäksi erilaisia tukimuotoja koskevista laeissa on viittaussäännökset sekä julkisuuslakiin että valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain salassapitosäännöksiin. Valtion takauksia sekä yhtiön luoto- ja takaustoimintaa koskevia julkisuuslain soveltamista ja muita hallinnon yleislakien soveltamista koskevia erityissäännöksiä sisältyy mm. lakiin ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista (609/1973) ja lakiin valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi (651/1985).

Erityissäännös on muotoitu laissa viimeksi mainitussa laissa seuraavasti:

”Erityisrahoitusyhtiön tässä laissa tarkoitetun toiminnan julkisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) sekä valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 5 ja 6 §:ssä säädetään.”

Säännöksen sananmukaisen tulkinnan mukaan kysymys ei näyttäisi olevan lain asiakirja-julkisuutta koskevista säännöksistä, vaan myös viestintävelvoitteita koskevien säännösten soveltamisesta, kuten tiedottamisvelvoitteen noudattamisesta.

Finnveraa koskevan lainsäädännön kehitysvaiheet kuvastanevat sitä, minkälaisia vaikeuksia yhtiöiden tehtävän ja oikeudellisen luonteen määrittely voi olla. – Finnvera antaa viennitakuun, josta valtio vastaa.

Vientitakuulla tarkoitetaan valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 3 §:n mukaan sellaista valtion vastuulla olevaa sopimusta tai sitoumusta, joka tehdään ensi- tai jälleenvakuutuksena, omavelkaisena takauksena, täytetakauksena tai muuna vastuusitoumuksena ja joka koskee:

- a. vientiä;
- b. ulkomaille suuntautuvaa investointia;
- c. kotimaahan suuntautuvaa investointia, jonka tarkoituksena on edistää vientiä; tai
- d. vientiin tai kotimaahan suuntautuvaan investointiin myönnetyn luoton jälleenerahoituksen järjestämistä (jälleenerahoitustakuu).

Finnveran ja sitä edeltäneen Kera Oy:n toiminta vientitakuuasiassa rinnastettiin luottolaitostoimintaan ja sen mukaiseen salassapidon ensisijaisuuden periaatteeseen.⁶⁵ Tämä ajatus on kuitenkin kirjattu vieläkin nykyisin voimassa olevan lainsäädännön lainvalmisteluasiakirjoihin.

”Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 5 §:ään sisältyy säännös erityisrahoitusyhtiön toimintaa koskevasta salassapitovelvollisuudesta. Tätä erityissäännöstä sovellettaisiin edelleen julkisuuslain ohella laissa tarkoitettuun takaustoimintaan. Yhtiön toiminta on tältä osin verrattavissa tavanomaiseen luottolaitostoimintaan. Yhtiön toiminnan luotettavuus ja toiminnalle asetettujen tarkoituserien saavuttaminen edellyttää luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/93) 94 §:ää vastaavaa salassapitovelvollisuutta. Finnveran myöntämät takaukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia sopimuksia, joissa takauksen hakija ja -saaja sekä takauksen myöntäjä ovat asiallisesti samanarvoisia sopimusosapuolia. Asiakirjat ovat kokonaisuuksia, joista ei voi antaa tietoja ilman, että se aiheuttaisi osapuolille merkittävää haittaa ja vaarantaisi liike- ja ammattisalaisuutta. Valtion takaustoiminnassa luottamuksen säilyttäminen on kaikkien osapuolten kannalta erityisen tärkeää. Takaushakemuksesta ja päätöksestä saattaa kulua vuosia lopulliseen kauppasopimukseen. Tietojen vuotaminen neuvotteluvaiheessa kilpailijoille saattaisi kaataa hankkeen kokonaan, jolloin myös kansalliset menetykset saattaisivat olla mittavat.”⁶⁶

Perustelut saattavat olla seurausta vajavaisesta tiedosta julkisuuslain salassapitosäännöksistä ja salassapitoon liittyvästä dynaamisuudesta: liikesalaisuudenkaan suoja ei ole ikuinen, vaan sen peruste voi liudentua ajan kulumisen myötä – toiminnan arviointi on mahdollista sen jälkeen kun (akuutti) salassapitotarve on poistunut. Säännökset osoittavat

⁶⁵ Ks. myös Keravuori-Rusanen, s. 201 ss.

⁶⁶ Ks. esim. HE 298/2010 vp.

myös ne vaarat, jotka liittyvät salassapitoa koskeviin erityissäännöksiin. Valmistelussa näytetäänkin syrjäytetyn eduskunnan lausuma julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä (EV 303/1998), jonka tarkoituksena oli rajoittaa salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista julkisuuslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön. Säännöksen edellä kuvatut perusteet tulevat hieman periaatteellisessa mielessä erikoiseen valoon ottaen huomioon, että eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 2 a §:ssä säädetty EU:n sääntelyyn perustuvat tukitietojen avoimuus- ja julkaisuvelvoitteet koskevat myös erityisrahoitusyhtiötä.

Business Finland Oy:n päätöksentekoa koskee Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) 14 §:n 2 momentti. Sen mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä sellaisia valtionavustuksella tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontukien⁶⁷ myöntämistä, muuttamista ja maksatusta koskevia päätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa.

Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Viittausta julkisuuslakiin ei ole, mutta kun kysymys on julkisen vallan käytöstä, julkisuuslakia sovelletaan ao. säännöksessä tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa. Yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä. Rahoituskeskus päättää rahoituskeskuksen ja yhtiön myöntämän valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista.

Lain 13 §:n mukaan Innovaatorahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Palvelusopimukseen liitetään suunnitelma rahoituskeskuksen ja yhtiön tulevan nelivuotiskauden toiminnasta.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1147/2017) 2 §:n 2 momentin mukaan yhtiö voi tuottaa Innovaatorahoituskeskuksen laissa säädettyihin tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen ohjauksessa rahoituskeskuksen kanssa laadittavan *palvelusopimuksen* mukaisesti. Sääntely näyttää merkitsevän sitä, että palvelusopimuksen piiri laajenisi koskemaan myös julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä (rahoituskeskuksen

⁶⁷ Käsite on peräisin EU:n valtiontukisäännöksistä (komission asetus 1407/2013) ja tarkoittaa vähämerkityksellisiä valtiontukia, joista ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle.

valtionapuviranomaisen tehtävät). Käytännössä onkin herännyt kysymys mm. siitä, voisiko kysymys olla viranomaisen päätöksenteon sellaisesta valmistelusta, joka on julkinen hallintotehtävä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 19.3.2019 (EOAK/883/2018) käsiteltiin kantelun perusteella julkisten hallintotehtävien siirtämistä Business Finland Oy:lle.⁶⁸

Kantelija totesi, että rahoituskeskus on siirtänyt julkisia hallintotehtäviä yhtiöön perustuslain 124 §:n vastaisesti eli ilman, että vuoden 2018 alusta siirrettävistä julkisista hallintotehtävistä olisi säädetty lailla tai lain nojalla. Kantelun mukaan vuoden 2018 alusta yhtiöön oli siirretty 42 henkilöä tehtävineen ja 1.6.2018 suunnitellun aikataulun mukaan suurin osa ylimmän johdon ja keski johdon sekä suuri joukko erityisasiantuntijan tehtäviä tulisi siirtymään yhtiöön. Yhtiöön sijoitetut johtajat johtavat Rahoituskeskuksessa tehtävää työtä.

Apulaisoikeusasiamies totesi kantelussa olevan kysymys siitä, miten on perustuslain 124 §:n valossa arvioitava rahoituskeskuksen menettelyä sen järjestellessä palvelusopimuksella lain 1146/2017 mukaisia tehtäviä yhtiön suoritettavaksi. Tässä yhteydessä oli myös arvioitava valtioneuvoston asetuksen (1147/2017) yhtiön tehtäviä koskevaa sääntelyä ja sen merkitystä rahoituskeskuksen palvelusopimusten sisältöön.

Asiaan liittyy muun ohella asiakkaiden hoitoprosessi, ns. QDA-malli. Siinä asiakkuusprosessin ensimmäisessä vaiheessa (Qualify) valikoidaan potentiaaliset asiakkaat. Toisessa vaiheessa (Develop) asiakastyö keskittyy niiden asiakkaiden neuvontaan ja sparraukseen, joilla on riittävä halu kasvaa, uudistua ja kansainvälistyä, mutta kyvyissä on vielä puutteita. asiakkaat sekä tehdään asiakkuuden alkuselvitys ja alustava palvelu-tarpeen kartoitus. Kolmas vaihe (Account) keskittyy niihin asiakkaisiin, joilla on kasvuhallun lisäksi myös riittävästi todennettu kyvykkyys kansainväliseen kasvuun. Tässä vaiheessa palvelee jo valikoitua asiakasjoukkoa, johon on tarkoituksenmukaista panostaa eniten resursseja.

Apulaisoikeusasiamies tarkasteli päätöksessään yhtiön ja rahoituskeskuksen toimintajärjestelmäohjeessa 26.11.2018 (10/323/2010) esitettyä ”ns. normaalia esitysvalmistelua tekevän rahoitusryhmän” työtä. Hän katsoi saamansa selvityksen perusteella olevan ilmeistä, että rahoituspäätösten valmistelu tapahtuu kiinteästi *yhtiön palveluksessa olevien yksikönjohtajien alaisuudessa* (kurs. tässä) toimivien

68 <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/883/2018>.

rahoituskeskuksen virkamiesten ja yhtiön asiantuntijoiden ryhmätyönä, vaikka esitelyvastuu on selkeästi eriytetty virkamiehille. Apulaisoikeusasiamies piti selvänä, että yhtiön tehtäviä ei voi kuvata epäitsenäiseksi ja avustavaksi asiakaspalvelutehtäväksi.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ohjeesta ja QDA-mallin käyttöönotosta saadun selvityksen perusteella kysymys näyttäisi olevan asiakkaiden ”esikarsinnasta” hallintopäätöksen valmisteluun osallistumisen lisäksi. Sikäli kuin tilanne on tämä, eivät hallituksen esityksen kuvaukset ”edistämistehtävän toteuttamisesta operatiivisella tasolla” tai toimintaympäristöanalyysin laatimisesta ole välttämättä antaneet lainsäätäjälle täsmällistä kuvaa toiminnan tosiasiallisesta luonteesta, tai mahdollisesti toiminnan luonne on lain hyväksymisen jälkeen kehittynyt suuntaan, jossa asiakkaiden karsintaa ja siten tosiasiallisesta päätösvaltaa on siirretty enemmän yhtiön suuntaan. Päätöksessä viitataan tässä yhteydessä muun muassa perustuslakivaliokunnan vientitakuita koskevaan lausuntoon, jonka mukaan tilanteessa, jossa yhtiö tekee tosiasiallisesti päätöksen valtion puolesta, on kyse julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 2/2001 vp).

Apulaisoikeusasiamies totesi edelleen edellä mainittuun ohjeeseen viitaten, että Rahoituskeskuksen virkamiesten välittömänä esimiehenä on yhtiössä toimiva henkilö, jonka työjohtomääräyksiä virkamies toteuttaa, vaikka hänellä on muodollinen henkilöstöhallinnollinen esimies rahoituskeskuksessa. Tällöin julkisen hallintotehtävän johto ja ohjaus on henkilöllä, jonka tehtävää ei ole määritelty selkeästi esimerkiksi virkavastuun piiriin kuuluvaksi. Tätä olisi apulaisasiamiehen mielestä pidettävä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös yhtiön ja viraston väliseen 20.12.2017 sopimukseen (Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ostamat palvelut Business Finland Oy:ltä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi; 2/27/2017; DM 1946340), jonka mukaan yhtiö voi käyttää alihankkijoilta. Tällainen yhtiön alihankinnan mahdollistava sopimusjärjestely on oikeudellisesti varsin ongelmallinen. Valitseva tulkinta on, että jos jokin julkinen hallintotehtävä on sopimuksella siirretty yksityisen hoidettavaksi, ei tämä yksityinen taho voi siirtää näitä sille nimenomaisesti lailla osoitettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle taholle (subdelegoinnin kieltö).

Johtopäätöksensä apulaisoikeusasiamies katsoi, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee rahoituskeskuksen menettelyä ohjaavana ja valvovana viranomaisena harakita, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen.

Suomen Erillisverkot Oy toimii valtion turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana. Sen yhtenä tytäryhtiönä toimii *Suomen Turvallisuusverkko Oy*. Yhtiöistä säädetään laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015) annetussa laissa. Lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kysymys on kokonaisuudessaan julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 8/2014). Laissa on julkisuuslain soveltamisesta erityissäännös.

Yleisesti mielenkiintoista valtion toimintojen yhtiöittämisen edellytysten kannalta on se, mitä perustuslakivaliokunta lausui perustuslain 124 §:ssä säädetyistä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta. Paitsi muistutusta siitä, että kysymys on oikeudellisesti edellytyksestä, valiokunta totesi seuraavaa:

”Hallituksen esityksessä julkisen hallintotehtävän siirtämistä valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle on perusteltu (HE s. 14) sillä, että valtion virastoon verrattuna osakeyhtiöllä on paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen ja investointien hallintaan, jossa voidaan joustavasti huomioida myös valtionhallinnon ICT-palvelutuotannon kokonaisvaltainen kehittäminen. Valtiovarainministeriöltä saadussa selvityksessä järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta on lisäksi perusteltu tehtävien tieto- ja viestintätekniistä erityisasiantuntemusta edellyttävällä luonteella, investointien pitkäaikaisuudella ja jatkuvien kehittämisinvestointien tarpeella. Tällaista erityisasiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä sekä pitkäjänteistä kehittämisen ja investointien hallintaa pystytään selvityksen mukaan tekemään parhaiten yhtiömuodossa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun palveluntuottajajärjestelyn tarkoituksenmukaisuutta perustellaan lähinnä taloudelliseen pitkäjänteisyyteen ja asiantuntemukseen liittyvillä seikoilla. Tarkoituksenmukaisuutta sen sijaan ei ole perusteltu esimerkiksi toimintavarmuuden, luotettavuuden, tietoturvalisluuden tai riskien hallinnan takaamiseen tähtäävillä perusteilla, vaikka sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on luoda edellytykset valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeiselle viranomaistoiminnalle. *Toiminnan pitkäjänteinen strateginen kehittäminen ja erityisasiantuntemuksen takaaminenkaan eivät valiokunnan mielestä mitenkään itsestään selvästi ole osakeyhtiömuotoisessa palveluntuotannossa turvattavissa paremmin kuin viranomaistoiminnassa (kurs. tässä).*

Valiokunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin toiminta on organisoitu siten, että investointimenoja voidaan hallita tavanomaista viranomaistoimintaa pitkäjänteisemmin. Lisäksi toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen. Järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta voidaan siis myös esittää perusteltuja epäilyjä. Perustuslain 124 §:n

tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ei kuitenkaan voida valiokunnan mielestä suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle tällaisessa yhteydessä, jossa kysymys on teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (vrt. esim. PeVL 6/2013 vp, 2/II ja PeVL 3/2009 vp, s. 4/II).

Muihin valtioenemmistöisiä yhtiöitä koskeviin lakeihin ei sisälly julkisuuslain soveltamista koskevia velvoitteita.

Julkisuuslakia sovelletaan itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, joihin kuuluvat mm. Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Suomen elokuvasäätiö on itsenäinen säätiö, joka kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuritoimialan ohjaukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää säätiön hallituksen. Säätiön toimintaa rahoitetaan Veikkaus Oy:n voittovaroista ja valtion talousarvioon otetuilla määrärahoilla. Elokvataiteen edistämisestä (28/2000) annetun lain mukaan Suomen elokuvasäätiön on valtion tukea koskevissa asioissa sovellettava mm. julkisuuslakia. Yliopistot ovat ns. säätiöyliopistoja lukuun ottamatta julkisoikeudellisia laitoksia. Kaikkien yliopistojen ja ylioppilaskuntien toimintaan sovelletaan yliopistolain (558/2009) 30 §:n mukaan julkisuuslakia.

3.4. Julkisuuslain soveltamisesta kunnan yhtiöihin

Seuraavassa on toimialoittain kuvattu sellaisia kunnan määräämisvallassa olevia yhtiöitä, joihin erityissäännösten perusteella sovelletaan julkisuuslakia tai joissa on tiedottamista ai muuta tiedon antamista koskevia erityissäännöksiä.

Koulutus ja sivistystyö

Vuonna 2016 kunnan tai kuntayhtymien määräämisvallassa olevista yhtiöistä lähes 70 toimi koulutuksen toimialalla. Julkisuuslain soveltamista koskevat säännökset ovat laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014).

Sosiaalihuolto (sosiaalihuollon laitospalvelut, sosiaalihuollon avopalvelut, yhteensä 20 yhtiötä)

Laissa sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) säädetään asiakastietojen kirjaamisesta ja siihen liittyvistä velvoitteista sosiaalihuollossa. Lakia sovelletaan sosiaalihuollon henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettujen asiakastietojen käsittelyyn sekä julkisessa että yksityisessä sosiaalihuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) puolestaan säädetään julkisten ja yksityisten sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen antajien järjestäessä taikka toteuttaessa sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa. Lakeihin otettujen erityissäännösten mukaan asiakastietojen käsittelyyn sovelletaan myös julkisuuslakia.

Jos ja kun kunta hankkii ostopalveluna sosiaalihuollon palveluja tytäryhtiöltään tai muulta palveluyritykseltä, palvelua varten annetut ja sen toteuttamiseksi laaditut asiakirjat ovat julkisuuslain mukaan toimeksiantotehtävän antaneen viranomaisen asiakirjoja.

Vesihuolto (veden otto, puhdistus ja jakelu sekä viemäri- ja jätevesihuolto; yhteensä 77 yhtiötä)

Vesihuoltolaitoksella tarkoitetaan vesihuoltolaissa (119/2001) laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Vesihuoltolaitoksella on lain 16 §:n mukaan velvollisuus tiedottaa riittävästi laitoksen toimittaman talousveden laadusta ja jäteveden puhdistuksen tasosta sekä siitä, miten vesihuollosta perittävät maksut muodostuvat.

Tietojen saamiseen vesihuoltolaitoksen asiakirjoista, jotka sisältävät raaka- tai talousveden laatua ja määrää tai jäteveden käsittelyä ja johtamista koskevia ympäristötietoja, sekä velvollisuuteen edistää tällaisten ympäristötietojen saantia, sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään. Päätökseen on muutoksenhakuoikeus.

Jätehuolto

Jätelain (646/2011) 43 §:ssä on säännökset kunnan jätehuollon palvelutehtävien siirtämisestä kuntien omistamalle yhtiölle. Kunta sen mukaan päätöksellään siirtää sille tässä laissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, jätemaksujen laskutuksen ja jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa.

Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti (1 mom.). Kuntien omistaman yhtiön henkilöstöön sovelletaan sen hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Yhtiön on noudatettava, mitä julkisuuslaissa ja muissa hallinnon yleislaeissa säädetään. Oikeuskäytännössä on ollut esillä kaksi lain soveltamista ja julkisen hallintotehtävän alaa kuvaavaa ratkaisua.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2018:172) oli kysymys tilanteesta, jossa alueellinen jätelautakunta oli päättänyt tilata jätteenkuljetusrekisterin perustamiseen ja tietojen keräämiseen liittyvät erikseen määritellyt tehtävät kuntien omistamalta jätehuoltoyhtiöltä. Päätöksen liitteinä olleen sopimusluonnoksen mukaan jätehuoltoyhtiö muun ohella vastasi lautakunnan toimittaman kuljetusrekisterin ylläpitoa varten tarvittavan tietoaaineiston siirtämisestä ja järjestämisestä sähköiseen rekisteriohjelmaan sekä täydentävän tietoaaineiston keräämisestä. Hallinto-oikeus oli hylännyt paikallisten jätteenkuljetusyrittäjien valituksen päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja jätelautakunnan päätökset. Jätelain 39 §:n 2 momentin ja 143 §:n 1 momentin mukaan jätehuoltoviranomaisen tehtävänä on merkitä jätteenkuljettajilta saadut tiedot jätteenkuljetusrekisteriin sekä ylläpitää rekisteriä. Kun otettiin huomioon mainitun rekisterin valvonnallinen tarkoitus ja se, että rekisterin ylläpito oli säädetty jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi, rekisterin ylläpitoa oli pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle siirrettävissä olevista tehtävistä oli säädetty tyhjentävästi jätelain 43 §:n 1 momentissa, eikä lainkohdassa ollut mainittu jätteenkuljetusrekisterin ylläpitotehtävää tai siihen liittyvää muutakaan tehtävää.

Osa jätelautakunnan päätöksen mukaan jäteyhtiöltä tilattavista tehtävistä oli luonteeltaan sellaisia hallinnollisia palvelutehtäviä, joita kunta voi hankkia kuntalain nojalla ilman, että ne siirretään yhtiölle jätelain 43 §:n 1 momentin perusteella. Lautakunnan päätöksen liitteenä olleen sopimusluonnoksen pohjalta ei kuitenkaan voitu riittävällä tavalla varmistua siitä, että täydentävän tiedon keräämiseen ei sisällynyt sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat yksinomaan jätehuoltoviranomaiselle. Jätelautakunnan päätöksen oli tämän vuoksi katsottava sisältävän sellaista tehtävien siirtoa, joka perustuslain 124 § huomioon ottaen ei ollut mahdollista jätelain 43 §:n 1 momentin nojalla.

Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisussa oli esillä rajanveto julkisen vallan käytöstä (Kuopion HAO 8.2.2013 13/0047/3; päätös on lainvoimainen). Joensuun alueellinen jätelautakunta oli siirtänyt tekemällään päätöksellä jätehuoltoon liittyviä tehtäviä jätelain 43 §:n nojalla kuntien yhdessä omistamalle Puhas Oy:lle.

Yhtiölle oli sopimuksella siirretty myös sekalaisen yhdyskuntajätteen, biojätteen ja hyötyjätteen kuljetusten valvonta. Hallinto-oikeus totesi, että jätelain 43 §:n nojalla voidaan siirtää yksityisoikeudelliselle yhtiölle vain jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen liittyviä palvelutehtäviä. Jätehuollon valvontatehtävistä säädetään jätelain 24 §:ssä. Säännöksen mukaan jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Edellä mainitut viranomaiset valvovat jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Jätehuoltoon kuuluvan jätteen kuljetuksen valvonta on yksi viranomaisille määrätystä valvontatehtävistä. Valvontatehtävät on määrätty viranomaisille, jotta virkavastuu-, julkisuus- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Jätehuoltoon kuuluvia viranomaistehtäviä ei voida siirtää yksityisoikeudelliselle yhtiölle (ks. HE 199/2010, s. 79).

Sopijapuolet olivat sopineet myös siitä, että yhtiö hoitaa kuntien puolesta jätemaksujen perinnän. Hallinto-oikeus totesi, että jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, jonka perimisestä on mahdollisuus tehdä viranomaiselle muistutus. Jätelain 82 §:n mukaan maksuvelvollisella on oikeus tehdä 14 päivän kuluessa jätelaskun saamisesta muistutus kunnan jätehuoltoviranomaiselle. Viranomainen tekee muistutuksen johdosta valituskelpoisen päätöksen ja lähettää muuttuneesta maksusta maksuvelvolliselle uuden jätelaskun. Jätelain 145 §:n nojalla kunnan jätemaksu on suoraan ulosottokelpoinen ja sen perimisestä on säädetty erikseen.

Hallinto-oikeus arvioi, että jätelain 82 §:n mukainen menettely on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, johon voi liittyä myös julkisen vallan käyttöä. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Jätelaissa ei ole säädetty mahdollisuutta siirtää jätemaksujen perintää kuntien omistamalle yhtiölle, joten alueellisen jätelautakunnan ja Puhas Oy:n välinen sopimus on tältä osin lainvastainen.

Hallinto-oikeus katsoi, että Joensuun alueellisen jätelautakunnan ja Puhas Oy:n välinen sopimus oli kuljetusten valvontaa ja jätemaksujen perintää koskevilta osiltaan perustuslain 124 §:n vastainen. Hallinto-oikeus kumosi alueellisen jätelautakunnan asiaa koskevat päätökset.

Kuluttajaneuvonta sekä talous- ja velkaneuvonta

Laki kuluttajaneuvonnasta (800/2008) säättää kuluttajaneuvonnan maistraatin tehtäväksi. Maistraatti voi ostaa kuluttajaneuvontapalveluja tehtävän hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Kuluttajaneuvontapalveluja tarjoavan palvelun tuottajan ja sen henkilökunnan on tässä tehtävässään noudatettava julkisuuslakia.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (713/2003) mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelu järjestetään ensisijaisesti siten, että kunta tekee aluehallintoviraston kanssa sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Aluehallintovirasto ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta. Kunta voi järjestää talous- ja velkaneuvontapalvelun perustamalla sitä varten yhden tai useamman viran tai työsuhteen tehtävän. Virka tai tehtävä voi olla osa-aikainen. Virka tai tehtävä voidaan kunnassa yhdistää toiseen virkaan tai tehtävään, jollei yhdistäminen vaikuta tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Virka tai tehtävä voidaan perustaa kuntien yhteiseksi siten kuin kuntilaissa säädetään. Kunta voi huolehtia talous ja velkaneuvontapalveluista myös hankkimalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Laissa on ainoastaan salassapito-velvollisuutta koskeva säännös, jossa viitataan julkisuuslakiin.

3.5. Yksityisten määräämisvallassa olevista yhteisöistä ja säätiöstä

Yksityisten määräämisvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt ovat *suoraan julkisuuslain soveltamisalan piirissä* niiltä osin kuin hoitavat laissa säädettyä tehtävää, jossa käyttävät julkista valtaa. Näistä hyvänä esimerkkinä ovat *lakisääteisiä vakuutuksia* hoitavat yhtiöt. Julkisen sektorin vakuutuksia hallinnoiva Keva on viranomainen, jonka toimintaan julkisuuslakia sovelletaan koko laajuudeltaan.

Työeläkelaeissa julkisuuslain soveltamisalaa on laajennettu siten, että toimintaan sovelletaan julkisuuslain salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta koskevia säännöksiä myös silloin, kun eläkelaitos ei käytä julkista valtaa.⁶⁹

Asianajaliitolla on valvontalautakunta ja valvontayksikkö. Asianajajista annettuun lakiin (496/1958) sisältyy erityissäännös, jonka mukaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta- ja palkkioriiita-asioissa sovelletaan julkisuuslakia, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan ratkaisu on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.

Kauppakamarilla ja Keskuskauppakamarilla on julkisiksi hallintotehtäviksi katsottuja tehtäviä. Keskuskauppakamarin tehtävänä on mm. määrätä välimiehet ja hakea välimiesmenettelyä varten uskotun miehen määräämisiä osakeyhtiölaissa erikseen säädettyissä lunastustilanteissa. Kauppakamarilain (878/2002) mukaan lunastuslautakunnan jäsenen ja toimihenkilöön sovelletaan heidän kyseistä tehtäväänsä hoitaessaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja asioiden käsittelyyn lunastuslautakunnassa hallintolakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja kielilakia.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä on löydettävissä myös tapaus, jossa pidettiin mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (*pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta*). Lausunnoissa pidettiin välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkitystä olisi myös sillä, että kysymys oli toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp).

Lukumääräisesti suurin ryhmä yksityisten omistamista yrityksistä, joiden toimintaan erityissäännösten kautta kohdistuu vaatimus julkisuuslain noudattamisesta, on arviointilaitokset. Nämä suorittavat eri aloja koskevien vaatimuksenmukaisuuden arviointeja ja usein antavat myös todistuksen siitä, että tuote, laite tai menetelmä täyttää vaatimukset.

⁶⁹ Ks. esim. työeläkelaki (395/2006) 191 §.

Arviointilaitoksen lisäksi käytetään ilmaisia ”tarkastuslaitos” ja vastaavasti tyyppihyväksyntä ja hyväksyntälaitokset.

Seuraavissa laeissa on erityissäännös, jossa arviointilaitos veloitetaan soveltamaan⁷⁰ julkisuuslakia arviointia suorittaessaan:

ajoneuvolaki (1090/2002), konttilaki (762/1998), viihdelaitelaki (164/1955), L vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994), L eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista (278/2016), painelaitelaki (1144/2016), kaivoslaki (621/2011), L vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009), sähköturvallisuuslaki (1135/2016), L yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014), L sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta (21/2014), L tietoturvallisuuden arviointilaitoksista (1405/2011), laivavarustelaki (1503/2011), L biopolttoaineista ja bionesteistä (393/2013), L terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010), L työsuojeluun liittyvien arviointielimien hyväksymisestä (1053/2010), L uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010), L vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (121/2011), päästökauppalaki (311/2011), L tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008), L Kioton mekanismien käytöstä (109/2007) ja L eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta (1206/2004).

Lainsäädännössä näyttää olevan epäjohtonmukaisuutta. Lainsäädäntökartoituksen mukaan kaikissa laeissa, joissa säädetään arviointilaitostoinnasta, ei ole viittausta hallinnon yleislakeihin. Tällaisista laeista merkittävin osa on esitelty työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Viranomaisille on annettu oikeus käyttää apunaan ulkopuolisia tarkastajia (ml. tilintarkastaja) ja asiantuntijoita tarkastuksessa. Seuraavissa laeissa on erityissäännös julkisuuslain soveltamisesta tarkastajiin ja asiantuntijoihin:

L kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003), maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999), L vapaasta sivistystyöstä (632/1988), valtionavustuslaki (688/2001), kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011), L porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011), L puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta (897/2013), L maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013), L opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), L maatalouden rakennetuista (1476/2007), rehulaki (86/2008), elintarvikelaki (23/2006), L työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006).

70 Ilmaisutavat voivat vaihdella ja jotkut muotoilut näyttävät epäselviltäkin.

Julkisuuslain kannalta säännöksiä voinee pitää turhana; tarkastajat ja asiantuntijathan toimivat viranomaisen toimeksiannosta ja heidän toiminnassa syntyneet asiakirjat ovat joka tapauksessa suoraan julkisuuslain säännösten mukaan viranomaisen asiakirjoja. Myös henkilöiden salassapitovelvollisuus johtuu suoraan julkisuuslaista.

Koulutukseen liittyvät tehtävät

Julkisuuslain noudattamisvelvollisuus on luotsauslain mukaisten tutkintojen järjestäjällä sen suorittaessa luotsauslaissa tarkoitettuja tehtäviä. Sama koskee kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain (535/1998) mukaan kuljettajantutkintotoiminnan järjestäjää.

Ilmoitusten vastaanotto ja vastaavat

Kotikuntalain (201/1994) mukaan muutto- ja maastamuuttoilmoitus voidaan jättää myös muulle viranomaiselle tai yhteisölle kuin maistraatille, jos siitä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa. Tehtävää hoidettaessa on noudatettava julkisuuslakia.

Rekisterinpitoon liittyvät tehtävät

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) mukaan Suomen riistakeskus pitää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla metsästäjistä rekisteriä (metsästäjärekisteri). Suomen riistakeskus voi sopimuksella antaa rekisterinpitoa ja rekisterin käyttöä koskevan tehtävän sellaisen yksityisen tahon hoidettavaksi, jolla on riittävät tekniset ja tiedolliset edellytykset tehtävän hoitamiseksi. Rekisterinpitoa ja käyttöä koskevia tehtäviä ovat:

1. rekisterin tekninen ylläpito;
2. rekisterin tietojen päivittäminen;
3. riistanhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskevien tarkistuslistojen toimittaminen riistanhoitoyhdistyksille;
4. metsästyskortin toimittaminen kadonneen tilalle ja metsästyskortin toimittamista koskeva neuvonta;
5. riistanhoitomaksun tilillepanokortin toimittaminen ja maksettujen riistanhoitomaksujen seuranta.

Rekisterinpitoa ja käyttöä koskevien tehtävien hoitamisessa noudatetaan julkisuuslakia.

V ERITTELYJÄ JA ARVIOINTEJA JULKISYHTEISÖN MÄÄRÄÄMISVALLASSA OLEVISTA YHTIÖISTÄ

1. Kunnan määräämisvallassa olevista yhtiöistä - esimerkkejä

1.1. Ryhmittelytavoista ja tarkastelusta

Kunnan tehtävät tavataan jakaa lakisääteisiin (kunnan järjestämisvastuulle kuuluviin) ja kunnan yleiseen toimialaan kuuluviin tehtäviin. Kunnan määräämisvallassa olevan yhtiön perustamisedellytysten kannalta on erotettavissa viisi erilaista tilannetta:

1. yhtiöitä ei voi perustaa sellaisia tehtäviä hoitamaan, joissa käytetään julkista valtaa, jollei niin laissa säädetä;
2. kunta voi perustaa yhtiön hoitamaan sellaisia kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä, jotka eivät ole julkisia hallintotehtäviä;
3. kunta voi perustaa yhtiön hoitamaan sellaisia kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä, jotka ovat julkisia hallintehtäviä, jos niin lailla säädetään;
4. yhtiö on perustettava, jos se toimii kilpailutilanteessa markkinoilla;
5. yhtiön voi perustaa, jollei 1 -3 kohdasta muuta johdu, mutta yhtiöittäminen ei ole pakollista.

Kunta ei voi perustaa yhtiötä hoitamaan sellaisia tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Tätä sääntöä voidaan noudattaa eriyttämällä julkisen vallan käyttö muusta toiminnasta, mistä esimerkiksi sopivat asumisoikeusasuntoihin liittyvät tehtävät ja niitä koskeva erityissääntely.

Kunnan perustama yhtiö voi toimia asumisoikeustalon omistajana ja hakemukset asumisoikeusasunnon saamiseksi toimitetaan sille (näin esim. Helsingissä). Asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990) mukaan asumisoikeuden haltijaksi voidaan hyväksyä vain yksi tai useampi sellainen henkilö, joka täyttää laissa säädetyt edellytykset. Asumisoikeuden saajan tulee olla kunnan hyväksymä laissa säädetyt edellytykset täyttävä henkilö tai henkilö, jolle asumisoikeus lain mukaan voi siirtyä. Asumisoikeusyhtiö siirtääkin hakemuksen käsittelyn näiltä osin kunnan viranomaisen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Näin tapahtuu, vaikka asumisoikeusyhtiö olisi muukin kuin kunnan määräämisvallassa oleva yhtiö.

Kunta voi kuntalain 7 §:n mukaan järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Palvelujen tuottajan käyttö ei vaikuta kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuuseen.

Kuten aikaisemmin on jo selostettu, kunnan on perustettava yhtiö (tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö tai säätiö) hoitamaan sellaista toimintaa, jossa yhtiö tulisi toimimaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä ei koske sellaista toimintaa, jossa kunnan yksikkö tarjoaa palvelujaan vain kunnan muille toimijoille hankintalain osoittamin rajoituksin ja poikkeuksin. Vaikka yhtiöittämisvelvoitetta ei olekaan, kunnat ovat perustaneet tällaisia *sidosyksiköitä (in-house yhtiöitä)*.

Kunnan kilpailutilanteessa toimivia yhtiöistä monilla on pitkät perinteet etenkin energia-tuotannossa. Näitä toimintoja yhtiöitettiin vuoden 2009 jälkeen; aikaisemmin niistä monet toimivat kunnan liikelaitoksina. Näitä *markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä* käsitellään esim. Helsingin kaupungin konserniohjeissa osittain erikseen.

Oman ryhmänsä muodostavat yhtiöt, jotka on perustettu kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi ja joissa on siten kysymys toiminnasta, joka voitaisiin sinänsä organisoida kunnan omana toimintana.

Seuraavan tarkastelun tarkoituksena on luoda yleispiirteinen ja kuitenkin konkreettinen kuvaus kuntayhtiöiden moninaisuudesta ja niistä erilaisista tavoitteista, joita kuntayhtiöiden perustamisella on tavoiteltu. Yhtiön toimiala ei esim. aina tätä paljasta.

Kuntien yhtiöiden suuri lukumäärä ja käytettävissä oleva aika huomioon otettuina kuvauksessa ovat esimerkinomaisesti mukana lähinnä vain pääkaupunkiseudun kuntien eli Helsingin, Vantaan ja Espoon tytäryhteisöt. Kuvaukseen on yleiskuvan vuoksi sisällytetty siis myös mainintoja säätiömuotoisista ja kuntayhtymänä hoidettavista toiminnoista. Kuvaus

perustuu lähinnä kaupunkien julkaisemiin konserniraportteihin ja vastaaviin julkistettuihin asiakirjoihin.⁷¹

1.2. Lakisääteisiin tehtäviin liittyviä palvelutehtäviä hoitavista yhtiöistä

Jätehuoltolain erityissäännöksen mukaan laissa määritellyt jätehuoltoon liittyvät palvelutehtävät voidaan siirtää kuntien omistamalle osakeyhtiölle.

Yksityiskohtaisemman tarkastelun piirissä olevissa kunnissa jätehuolto kuuluu Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY:lle, joka on kuntayhtymä, joka tuottaa vesihuollon ja jätehuollon palveluja sekä tietoa ympäristöstä. Toiminta kattaa jätehuollon lisäksi vesihuollon (veden toimittaminen ja jätevesi) sekä ilman laadun seurannan. Kuntayhtymän perustamisjäsenkunnat ovat Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa.

Kunnalla on vesihuoltolain (119/2001) mukaan velvollisuus järjestää vesihuolto, joka kattaa sekä toimet talousveden saamiseksi että jäteveden poisjohtamiseksi ja käsittelyksi. Järjestämisvelvollisuus perustuu ”suurehkon asukasjoukon tarpeeseen”.

Vantaan Kiinteistö ja Vesi Oy on Vantaan kaupungin 100 %:sti omistama yhtiö, jonka toimialana on ylläpitää, omistaa ja hallita vesilaitosta veden hankkimiseksi ja tarjota vesihuoltopalveluja Vantaan kaupungin alueella sekä rakennuttaa, isännöidä, vuokrata ja vuokralle antaa kiinteistöjä ja huoneistoja, rakennelmia ja laitteita. Yhtiön operatiivista toimintaa on veden toimittaminen ja jäteveden vastaanottaminen. Vesilaitokset toimivat alueellaan luonnollisena monopolina.

Helsingin kaupungin tytäryhteisöihin kuuluva *Helsingin Seniorisäätiö* on itsenäinen, voittoa tavoittelematon säätiö, joka ei harjoita liiketoimintaa ja joka täydentää Helsingin kaupungin vanhuspalveluja. Helsingin Seniorisäätiön vanhainkoteja ovat Antinkoti, Kannelkoti, Mariankoti ja Pakilakoti. *Niemikotisäätiö* on myös Helsingin kaupungin tytäryhteisö, joka toteuttaa sosiaalipsykiatrista kuntoutustyötä ja ehkäisevää mielenterveys-työtä avohoidossa oleville.

71 Ks. esim. Helsingin kaupunki. Yhteisöraportti 1-6/2018. https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2018/Yhteisöraportti_1-6_2018.pdf, Vantaan kaupungin tytäryhtiöiden vuosikooste 2016, https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/132325_Vantaan_kaupungin_tytaaryhtioiden_vuosikooste_2016.pdf

1.3. Sisäisiä palveluja tuottavista (in-house) yhtiöistä

A-tulkkaus Oy

Yhtiö on Vantaan kaupungin määräämisvallassa oleva yhtiö (omistusosuus 99,7 %); yhtiön muut osakkaat ovat Helsingin kaupunki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (HUS) sekä Espoon kaupunki, kukin 0,1 % osakkuudella. Yhtiön toimialana on tulkkaus- ja kääntämispalveluiden sekä niitä tukevien toimintojen, kuten koulutuspalvelujen tuottaminen sen omistajina oleville julkisille hankintayksiköille.

Yhtiö tuottaa suurimman osan palveluistaan sosiaali- ja terveystaloukselle. Päätökset tulevasta aluehallintomallista tulevat vaikuttamaan olennaisesti yhtiön tulevaan toimintamalliin.

Uudenmaan Sairaalapesula Oy on HUS-kuntayhtymän (omistusosuus 61 %), Helsingin (30,7 %), Espoon (6,99 %), Keravan ja Järvenpään kaupunkien ja Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän (CAREA) omistama yhtiö ja sopii siten esimerkiksi laajaan kunnalliseen omistukseen perustuvasta yhtiöstä, joka toimii omistajiinsa nähden in-house yhtiönä.

1.4. Kilpailutilanteessa toimivista yrityksistä

Energiantuotannolla ja ennen kaikkea sähkön tuotannolla on kuntien toiminnassa pitkät perinteet. Helsingin kaupungin omistaman *Helen Oy:n* historian keskeisimmät vaiheet kuvaavat tätä hyvin.

Helsingin kaupungin kunnallinen sähkölaitos perustettiin vuonna 1909, kun kaupungin lukuisat pienet sähköyhtiöt siirrettiin kaupungin omistukseen. Muutokseen vaikuttivat sekä lainsäädännölliset, taloudelliset että turvallisuustekijät.

Helsingin kaupungin energialaitos syntyi vuonna 1977, kun sähkölaitos ja kaasulaitos yhdistetään kaupunginvaltuuston päätöksestä.

Helsingin kaupungin energialaitoksesta tuli vuonna 1995 kunnallinen liikelaitos, ja sen nimi muuttui Helsingin Energiaksi.

Toiminta muutettiin yhtiömuotoiseksi vuonna 2015. Osakeyhtiömuotoinen Helen Oy jatkaa Helsingin Energia -liikelaitoksen toimintaa.⁷²

⁷² <https://www.helen.fi/yritys/helen-oy/tietoa-meista/helen-oy-pahkinankuoressa/historia/>.

Helen Oy:n toimiala kattaa sähkön, kaukolämmön ja -jäähdytyksen tuotannon sekä energian jakelun ja myynnin. Yhtiöllä on 400 000 asiakasta eri puolella Suomea. Yhtiön tuottaman kaukolämmön osuus on yli 90 prosenttia pääkaupungin lämmityksestä.

Vantaan Energia Oy on yksi Suomen suurimmista kaupunkienergiayhtiöistä. Vantaan kaupunki omistaa yhtiöstä 60 % ja Helsingin kaupunki 40 %. Vantaan Energia -konsernin muodostavat emoyhtiö Vantaan Energia Oy ja sen tytäryhtiö Vantaan Energia Sähköverkot Oy sekä osakkuusyhtiöt.

Vantaan Energia Oy tuottaa energiapalveluita asiakkailleen. Yhtiön päätuotteita ovat sähkö, kaukolämpö ja maakaasu. Vantaan Energia myy sähköä yritysasiakkaille ja kotitalouksille koko Suomeen. Kaukolämpöliiketoiminnassa yhtiön markkina-alueena on pääosin Vantaa. Maakaasua yhtiö tarjoaa teollisuuden tarpeisiin. Tytäryhtiö Vantaan Energia Sähköverkot Oy vastaa sähköverkkotoiminnasta Vantaalla.

Merkittävä osa Suomen satamista on perinteisesti ollut kuntien omistamia ja ylläpitämiä, jotka nykyisin on kilpailusääntelyn vuoksi yhtiötetty – Helsingissä *Helsingin Satama Oy*. Helsingin Satama on myös Suomen johtava ulkomaankaupan yleissatama. Loviisan Satama Oy ja Etelä-Suomen Satamapalvelut Oy (alkaen 1.1.2019) ovat Helsingin Sataman tytäryhtiöt. Vuonna 2018 Helsingin Sataman kautta kulki 12,1 miljoonaa matkustajaa.

Helsingin kaupungin kokonaan omistuksessa oleva *Finlandia talo Oy* toimii myös markkinaehtoisesti.

1.5. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavista yhtiöistä

Kunnan yleinen toimiala on yleisten oikeusperiaatteiden sekä viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön kautta sisältönsä saava käsite. Oikeuskirjallisuudessa on ollut keskustelua siitä, mikä merkitys kunnan toimialalla on perustuslain 124 §:n julkista hallintotehtävää koskevan säännöksen kannalta. Koska kysymys on vapaaehtoisesta toiminnasta, päätelmänä on ollut, että tehtävä on siirrettävissä kunnan ulkopuolisten hoitettaviksi. Myös kunnan itsehallinnolla on katsottu olevan merkitystä. Toisaalta on myös vastakkaisia tai ainakin harkintaa korostavia käsityksiä.⁷³

Julkisuuslainsäädännön soveltamisen näkökulmasta merkityksellisintä on kuitenkin, että kysymys on toiminnoista, joita kunta voisi hoitaa suoraan virasto-organisaationsa kautta. Julkishallinnon yksikön toiminnan julkisuutta ottaen huomioon julkisuusperiaatteen

⁷³ Keravuori – Rusanen s. 295 ss.

mukainen tiedonsaantioikeus perusoikeutena ei kaiketi voi tehdä tyhjäksi organisaatiorakenteita muuttamalla.

Tarkastelun piirissä olevien kuntien toiminnassa tähän kategoriaan kuuluu esim. julkisuusslain soveltamisalaa koskevan nykyisen keskustelun aiheuttanut Länsi-Metro Oy. Sen toiminnassa ei ole kysymys toiminnasta, joka olisi EU:n kilpailuoikeudellisista syistä taikka kuntalain tai hankintalain säännösten vuoksi ollut pakko yhtiöittää.

Kiinteistöala on Tilastokeskuksen kuntayhtiöiden toimialaluokituksen mukaan yleisin kuntien yhtiön toimiala. Kuntien kiinteistöyhtiöt voivat kuitenkin viime kädessä hoitaa varsin erilaisia tarpeita ja intressejä, kuten seuraava kuvaus osoittanee: kiinteistön omistaminen ei sellaisenaan palvele kuntalaisia, vaan enemmänkin se, mihin kiinteistöjä käytetään.

Kiinteistö Oy Tiedepuisto

Kiinteistö Oy Tiedepuisto on Vantaan kaupungin 100 %:sti omistama kiinteistöosakeyhtiö, jonka toimialana on omistaa ja hallita Vantaan kaupungilta vuokratulla Tikkurilassa sijaitsevalla tontilla olevaa vuonna 1988 valmistunutta tiedekeskusrakennusta. Kiinteistö on vuokrattu Tiedekeskussäätiölle, joka ylläpitää kiinteistöllä Tiedekeskus Heurekaa. Kiinteistöosakeyhtiön ja Tiedekeskussäätiön välillä on 31.12.2031 asti voimassa oleva vuokrasopimus, joka perustuu ns. pääomavuokrasopimusmalliin. Kiinteistöosakeyhtiö vastaa vuokrantajana kiinteistön peruskorjauksista.

Myös *parkkialueiden ylläpito* on yhtiöitetty, Vantaalla esim. Ratakujan Pysäköinti Oy ja Tikurparkki Oy.

Vantaan kaupungin määräämisvallassa oleva *Kiinteistö Oy Tikkurilan Terveysasema* on Vantaan kaupungin (62,2 %) ja Vantaan Energia Oy:n (19,4 %) omistama yhtiö.

Yhtiön toimialana on omistaa ja hallita Vantaan kaupungin Tikkurilan kylässä sijaitsevaa terveyskeskus -nimistä tilaa rakennuksineen. Yhtiö omistaa virasto- ja terveysasematalon (6 034 m²) Tikkurilan keskustassa osoitteessa Kielotie 11. Kiinteistössä on mm. Tikkurilan terveyskeskuksen, Vantaan Suun terveydenhuollon- ja Vantaan Työterveys liikelaitosten toimitilat.

Vantaan VAV Asunnot Oy on Vantaan kaupungin 100 %:sti omistama yhtiö, joka rakennuttaa, omistaa ja hallinnoi vuokra-asuntoja. Yhtiön omistuksessa on yli 10 000 asuntoa Vantaalla, joissa asuu n. 20 000 ihmistä. VAV Asunnot Oy:n tytäryhtiö VAV Palvelukodit Oy vuokraa asunnot Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimenerityisryhmien asumiskäyttöön.

Kulttuuritoiminnan yhtiöt

Helsingissä kulttuuritoiminnot on pääosin organisoitu säätiöiksi (esim. *Helsingin teatterisäätiö ja Helsinki-viikko säätiö*). *Helsingin Musiikkitalo Oy* edistää kulttuuria tarjoamalla tiloja sekä mm. markkinoi Musiikkitaloa. Myös Espoon kaupunki harjoittaa kulttuuritoimintaa säätiömuotoisena (*Espoon Kaupunginteatterisäätiö, Espoon taidemuseosäätiö, Helinä Rautavaaran etnografisen museon säätiö*).

Urheilun, liikunnan ja vapaa-ajan toiminnot

Vantaan Moottorirata Oy on Vantaan kaupungin ja sen määräämisvallassa olevan yhtiön omistama yhtiö, jonka toimialana on moottoriurheilun edistäminen ja maa-alueiden omistus tai hallinta moottoriurheiluun liittyvään toimintaa varten. Toimialaan kuuluu myös alan kilpailujen, kurssien, virkistys- ja harrastustapahtumien järjestäminen ja muu siihen liittyvä toiminta. Helsingin kaupungin kuntakonsernista esimerkkinä voidaan mainita *Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy* ja *Urheiluhallit Oy*. Espoossa on Tapiolan Urheilutalo Oy,

Matkailun edistäminen, kunnan markkinointi

Toimintoja hoitavia yhtiöitä ovat esim. *Helsingin Leijona Oy* (Helsingin torikortteleiden mainonta) ja *Helsinki Marketing Ltd* (Helsingin kaupungin omistama kaupunkimarkkinointiyhtiö). *Espoo Marketing* on Espoon kaupungin kokonaan omistama yhtiö, jonka tehtävänä on saada Espooseen kasvuyrityksiä, sijoittajia ja vierailijoita.

Pääkaupunkiseudun kuntien ja Uudenmaan liiton omistama *Helsinki Business Hub Ltd Oy* on voittoa tavoittelematon yhtiö, joka pyrkii hankkimaan ulkomaisten investointeja Helsingin seudulle ja vauhdittamaan kasvuhakuisten yritysten liiketoimintaa ja kansainvälistymistä.

2. Valtion määräämisvallassa olevista yhtiöistä

2.1. Tarkastelun tarkoituksesta, perusteista ja rajauksista

Lainvalmistelussa on aihetta pohtia, miltä osin valtion määräämisvallassa olevat yhtiöt olisi tarkoituksenmukaista saattaa julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tätä harkintaa varten on aihetta saada kokonaiskuva yhtiöistä ja niiden toiminnasta. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkastella yhtiöiden liikevaihtoa tai muita taloudellisia tietoja, koska näillä tiedoilla ei näytä olevan merkitystä muistion tarkoituksen kannalta ja koska tällaisia tietoja on saatavissa muista lähteistä.⁷⁴

⁷⁴ Ks. esim. Hallituksen vuosikertomuksen 2017 liitteestä 4.

Valtioneuvoston omistajaohjausasiakirjoissa valtionyhtiöt tavataan luokitella kolmeen eri ryhmään, joista kaksi ensimmäistä ryhmää määritellään sen mukaan, liittyykö yhtiön finanssi-intressi (tulojen tuottaminen valtiolle) vai strateginen intressi (toimintaan liittyvä merkityksellisiä yhteiskunnan tavoitteiden toteuttaminen). Kolmannen ryhmän muodostavat erityistehtäviä hoitavat yhtiöt, joille on laissa säädetty tai sen nojalla annettu tehtävä tai muu erityisrooli.

Yhtiöitä voidaan luonnollisesti kuvata myös niiden toimialan kannalta. Lukumäärältään suurimman ryhmän muodostavat erilaiset infrastruktuuriin liittyvät yhtiöt. Elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyviä yhtiöitä on puolisenkymmentä samoin kuin viranomaisten avustavia tehtäviä hoitavia yhtiöitä ja sidosyksiköitä. Viime vuosien kehityksen johdosta on syntynyt uudentyypinen yritysten ryhmä, jotka palvelevat välittömästi hallituksen toimintapolitiikkaa ja joihin varoja siirretään valtion osakeista saatuja tuloja Valtion kehitysyhtiö Vaken kautta.⁷⁵

Valtionyhtiöt muodostavat tehtäviltään ja toiminnaltaan varsin heterogeenisen ryhmän. Muistion teeman kannalta yhtiöiden toimialalla ei välttämättä ja yksinään ole suurta merkitystä. Mahdollisen sääntelyn kohdentamisesta keskusteltaessa on enemmän hyötyä yrittää eritellä eri yhtiöiden funktioita sekä toiminnan luonnetta ja sen tavoitteita.⁷⁶ Niitä kuvaamalla on ajateltu voitavan yhtiöiden toiminnan liittymistä julkisiin tehtäviin ja julkishallintoon. Olennaista on yrittää hahmottaa yhtiöiden tehtävien ja toiminnan oikeudellista luonnetta ottaen huomioon niitä koskeva mahdollinen erityissääntely, yhtiön toiminnan vaikutukset ulkopuolisille sekä tehtävien merkitys valtion huolenpidon piiriin kuuluvan yleisen edun kannalta.

Julkisia tehtäviä ei ole lainsäädännössä määritelty. Julkista tehtävää pidetään yläkäsitteenä, johon sisältyvät myös julkiset hallintotehtävät. Perustuslain virkavastuuta määrittelevän 118 § 2:n momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa paitsi virkamiehen, myös muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta sen mukaan kuin lailla säädetään. Käsitettä käytetään perustuslaissa määriteltäessä valtioneuvoston oikeuskanslerin (108 §) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (109 §) tehtäviä.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on muun ohella valvoa, että julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

⁷⁵ Vake Oy:n varoiksi on siirretty mm. Ekokem Oy:n, Atalia Oy:n ja Neste Oy:n osakkeiden myynnistä saadut tulot, joita ei enää vuonna 2016 toteutetun valtion omistajaohjauslain mukaan välttämättä tulouteta valtion talousarvioon.

⁷⁶ Ks. Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 100 ja 106.

Mikko Sarja on oikeusasiamiehen toimivallan määrittelyn kannalta kriteerilistan. Hänen arvionsa mukaan ollaan sitä lähempänä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan julkisen tehtävän hoitamista, mitä useampi seuraavista kriteereistä täyttyy kantelun kohteena olevan yksityisen tahon toiminnassa:

1. toiminnasta on erikseen säädetty
2. jokin taho on normissa erikseen nimetty toiminnan harjoittajaksi joko suoraan tai niin, että tehtävän hoitaja voi määräytyä lain nojalla laissa tarkemmin määritellyllä tavalla
3. yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus
4. yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessin johonkin vaiheeseen
5. julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen
6. julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa
7. julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekolimissä ja
8. toiminta on jollakin tavalla merkityksellistä etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella.⁷⁷

Vaikka kriteerilista onkin laadittu eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan määrittelyä varten, se on hyödyllinen myös hahmoteltaessa valtion määäämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan funktioita ja luonnetta. Näiden lisäksi on aihetta kuitenkin tarkastella myös toiminnan liittymistä yleisten etujen toteuttamiseen sekä julkinen luottamus ja luotettavuus, joita kaikkia oikeuskirjallisuudessa pidetään julkishallinnon erityispiirteinä.

Yhtiöiden tehtäviä koskevista ja niihin vaikuttavista erityissäännöksistä merkityksellisiä ovat paitsi tehtävien sisältöä, myös yhtiön toimivaltaa ja asemaa määrittelevät säännökset. Ne voivat olla suoraan ja yhtiö nimeltä mainiten annettu yhtiön tehtäväksi. Yhtiötä koskeva erityissääntely voi olla kysymyksessä myös silloin, kun laissa säädetään tietynlaista toimintaa harjoittavien tehtävistä ja velvollisuuksista ja yhtiölle on lain nojalla annettu oikeus harjoittaa laissa säänneltyä toimintaa. Usein näissä tilanteissa yhtiö saa joko alueellisesti tai yleisen monopoliaseman.

Arvioitaessa yhtiöiden vaikutuksia ja merkitystä ulkopuolisten kannalta olennaista on, onko yhtiön tarjoamaa palvelua pakko käyttää, voiko yhtiö laissa säädettyä tehtävää

⁷⁷ Mikko Sarja: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44493/Sarja%2C+Havaintoja+oikeusasiamiehen+toimivallasta.pdf>

hoitaessaan kerätä toiminnastaan maksuja tai onko sen esim. laadittava suunnitelmia, joilla on ulkopuolisiin kohdistuvia vaikutuksia.

Kaikki valtioenemmistöiset yhtiöt eivät hoida laissa erityisesti säädettyjä tehtäviä. Huomiota on kiinnitettävä siten myös siihen, onko yhtiön toiminnassa kysymys sellaisesta yleisen edun suojaamista tai edistämistä koskevasta tehtävästä, joista huolenpito kuuluu tai voidaan katsoa kuuluvaksi valtion tehtäviin. Sitä, kuuluuko jokin etu valtion huolenpidon piiriin, osoittavat esim. ao. edun suojaamista muutoin koskeva lainsäädäntö.

Julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden luonnehdinnassa eräänlaisena ajattelun apuvälineenä voisi käyttää EU-säätelyyn perustuvassa hankintalainsäädännössä omaksuttua julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä ja sen tulkintakäytäntöä.

Hallituksen esityksessä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp.) julkisoikeudellisia laitoksia on luonnehdittu seuraavasti:

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti *perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista*, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.

Julkisoikeudelliset laitokset voivat olla *muodollisesti valtiosta tai kunnista irrallisia oikeushenkilöitä*, kuten osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä, joihin valtio, kunta tai liikelaitos harjoittaa määräysvaltaa valvonnan, rahoituksen tai päätösvaltaa käyttävien henkilöiden nimeämisen suhteen.

Yleisen edun mukaisiksi muiksi kuin teollisiksi ja kaupallisiksi tarpeiksi on vakiintuneessa unionin oikeudessa katsottu *tarpeet*, joita tyydytetään muilla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita tai palveluja ja, *jotka julkinen valta yleiseen etuun liittyvistä syistä päättää tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan*.

Teollisen tai kaupallisen luonteen arvioinnissa oikeuskäytännössä on merkitykselliseksi katsottu kilpailuolosuhteissa toimimisen lisäksi *muun muassa laitoksen tehtävien kuuluminen julkisen viranomaisen tehtäviin, laitoksen voiton tavoittelu sekä taloudellisten riskien kantaminen*. Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi julkisoikeudellinen laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä. *Merkitystä ei tältä osin ole annettava sille*, onko yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen laitoksen pääasiallinen tehtävä vai vähämerkityksellinen osa laitoksen tehtävistä, *jos yksikön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ollut yleisen edun mukainen tarkoitus*.

Hankintalainsäädännössä asetetut rahoitusta, valvontaa ja johdon nimittämistä koskevat *vaihtoehtoiset edellytykset merkitsevät kaikki läheistä riippuvuussuhdetta julki-seen valtaan.*

Seuraavassa tarkasteluun on otettu kaikki valtion omistajaohjauksessa valtion erityisteh-tävää hoitavat valtionenemmistöiset yhtiöt sekä osa valtion strategisia tehtäviä hoitavista valtioenemmistöisistä yhtiöistä. Ulkopuolelle on jätetty kaikki pörssiyhtiöt. Kaupallisesti toimivia yhtiöitä on otettu mukaan muutamia kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Oma mielenkiintonsa on myös sillä, kuinka laajasti yhtiöille on annettu oikeus saada hal-linnossa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja tai miten hallinnossa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja voi kerääntyä yhtiön toiminnan seurauksena ilman, että niitä suojataan salassapitosäännöksiin.

Viime vuosina on vireillä ollut koko joukko erilaisia yhtiöittämishankkeita erityisesti lii-kenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, joihin on liittynyt merkittävä määrä ja usein toisiaan seuraavia samankin lain suhteellisen laajoja toisiaan seuraavia muutoksia. Näitä kaikkia ei käytettävissä olevan ajan puitteissa ole ollut mahdollista ottaa mukaan.

2.2. Yhtiökohtaista tarkastelua

2.2.1. Infrastrukturi ja siihen liittyvät palvelut

Tähän ryhmään on luettu kuuluviksi yhtiöt, joiden toimialana on liikenteeseen ja siihen liittyviin palveluihin sekä energian tuotantoon ja jakeluun kuuluvat tehtävät samoin kuin postipalvelut.

Finavia Oyj

Yhtiön tehtävistä säädetään laissa Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (877/2009) sekä ilmailulaissa. Vuonna 2009 perustettu yhtiö on Suomen valtion kokonaan omistama julkinen osakeyhtiö.⁷⁸

Yhtiön erityistehtävä on ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaver-kostoa.

Yhtiön toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Yhtiö ylläpitää ja kehittää

78 Aikaisempi ilmailuhallitus muutettiin Ilmailulaitos-nimiseksi valtion liikelaitokseksi vuoden 1991 alusta. Vuoden 2009 loppuun asti Finavia toimi valtion liikelaitoksena nimellä Ilmailulaitos Finavia.

omistamaansa 21 lentoasemaa, joihin se on saanut ilmailulain mukaisen hyväksynnän. Hyväksyntä luo yhtiölle alueellisesti rajoitetun monopoliaseman.

Ilmailulaissa säädetään lentoaseman pitäjän tehtävistä ja velvoitteista. Yhtiön ylläpitämät lentoasemat ovat yleisessä käytössä olevia lentoasemia, joiden käyttäminen on ilmailulain mukaan oltava sallittua samoilla ehdoilla kaikille, jollei toisin säädetä.

Lentoaseman pitäjälle kuuluvat ilmailun turvaamista koskevat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä.⁷⁹ Lentoaseman pitäjä antaa lain 102 §:ssä luvan päästä lentoaseman turvalvotuille alueille henkilöille, joilla on perusteltu syy olla siellä. Lentoaseman pitäjällä on myös oikeus peruuttaa lupa. Lain 103 §:n mukaan lentoaseman pitäjä myöntää ja laissa säädetyin edellytyksin peruuttaa lentoaseman henkilökortit ja ajoneuvoluvat. Lentoaseman pitäjä voi periä henkilökortista ja ajoneuvoluvasta niiden valmistus- ja käsittelykustannuksia vastaavan korvauksen.

Edellä tarkoitetuissa tilanteissa yhtiön on otettava huomioon luvan ja henkilökortin hakijan taustan tarkistusten yhteydessä ilmenevät sellaiset lain 101 §:ssä säädetyt seikat, jotka muodostavat esteen tarkoitettujen hyväksyntöjen ja lupien myöntämiselle. Edellä kuvatuissa tehtävissä on kysymys julkista valtaa koskevista tehtävistä, joissa julkisuuslaki ja muut hallinnon yleislait ovat suoraan sovellettavissa.

Ilmailulain 97 ja 99 §:n nojalla suoritettaviin lentoasemien turvatarkastuksiin liittyy rikoslaissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, vaikka kirjallisia hallintopäätöksiä ei niiden yhteydessä tehdäkään. Lakia valmisteltaessa turvatarkastukset katsottiin tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Laissa säädetään kuitenkin turvatarkastuksia suorittavien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta heidän suorittaessaan kyseisiä tehtäviä.

Lentoaseman pitäjällä on oikeus saada poliisilta virka-apua lentoaseman henkilökortin ja ajoneuvoluvan palauttamiseksi.

Lentoaseman pitäjän on varauduttava huolehtimaan mm. siitä, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Yhtiö voi harjoittaa toimialaan liittyvää kiinteistösijoittamista sekä tarvittaessa muuta sijoitustoimintaa. Yhtiö voi harjoittaa myös muuta tehtäväänsä liittyvää toimintaa.

Omistajanohjaus: valtioneuvoston kanslia.

⁷⁹ HE 79/2014 vp ilmailulaiksi ja meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta; PeVL 27/2014 vp.

VR yhtymä Oy

Yhtiön toimialana on rautatieliikenne ja siihen liittyvät tehtävät. Yhtiön strategisena intressinä on ”riittävän rautatieliikenteen varmistaminen”.

VR Groupin liiketoiminnot jakaantuvat kolmeen osaan, joita ovat VR eli matkustajaliikenne, VR Transpoint ja VR Kunnossapito. VR Groupin liiketoimintojen markkina-alueet ovat pääasiassa Suomessa ja Venäjällä.

VR huolehtii matkustajaliikenteestä rautateillä eli se toimii rautateiden tavaraj- ja henkilöliikennettä harjoittavana rautatieyrityksenä. Ravintola- ja catering-palveluja tarjoava Vecra täydentää palvelua junissa ja asemilla. Matkustajaliikenteeseen kuuluu myös Pohjolan Liikenteen linja-autoliikenne.

VR Transpoint tarjoaa rautatielogistiikan sekä kotimaan ja kansainvälisen maantielogistiikan palveluja, kuten koko logistiikkaketjun tehtaalta satamaan.

VR Kunnossapito Oy:ksi nimetty yritys aloitti toimintansa 1.1.2019. Tavoitteena on kasvattaa VR Kunnossapito Oy:stä kilpailukykyinen raidekaluston monimerkkihuohtamo. VR-Yhtymä omistaa kaikki VR Kunnossapito Oy:n osakkeet. Uuden yhtiön palveluihin kuuluvat edelleen mm. raidekaluston kevyet ennakko- ja viankorjaukset, raskaat huollot, tavaravälineiden valmistus ja kaluston elinkaaren hallinta. Yhtiö tarjoaa myös raideliikenteen kalustotekniikkaan liittyviä asiantuntijapalveluita.

Liiketoimintoja tukee Junaliikennöinti, joka vastaa VR:n vetureiden omistamisesta, elinkaaren hallinnasta ja kunnossapidon järjestämisestä, uuden kaluston investoinneista, sähköenergian ja junaliikenteen polttoaineen hankinnasta sekä junaliikenteen energiatehokkuudesta.

VR Groupin kiinteistöyksikkö harjoittaa kiinteistökehitystä ja vuokraustoimintaa.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Traffic Management Finland Oy

Yhtiön perustamisesta säädetään laissa Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (574/2018). Yhtiö on aloittanut toimintansa vuoden 2019 alusta.

Yhtiölle on määritelty erityistehtäväksi vastata alusliikennepalvelujen, rautatieliikenteen ohjauspalvelujen ja tieliikenteen ohjauspalvelujen tarjoamisesta turvallisuusviranomaisille siinä laajuudessa, kun se on näiden lakisääteisten virkatehtävien hoitamiseksi perusteltua. Yhtiön tehtävät liittyvät siten kiinteästi myös yleiseen turvallisuuteen.

Yhtiön tehtävänä olisi varmistaa liikenteen sujuvuus ja turvallisuus meriliikenteessä, rautatieliikenteessä ja tieliikenteessä. Tämä tapahtuu tarjoamalla liikenteenohjaukseen liittyviä palveluita. Yhtiön tehtävänä on myös kerätä ja avata tietoa, luoda mahdollisuuksia markkinoille syntyvälle uudelle liiketoiminnalle, joka perustuu automaatioon ja tiedon laajempaan hyödyntämiseen.

Traffic Management Finland Oy:llä on neljä tytäryhtiötä. Konserniin kuuluvat emoyhtiö Traffic Management Finland Oy ja sen eri liikennemuotokohtaiset tytäryhtiöt: rautatieliikenteen Finrail Oy, ilmailun Air Navigation Services Finland Oy, meriliikenteen Vessel Traffic Services Finland Oy ja tieliikenteen Intelligent Traffic Management Finland Oy.

Air Navigation Services Finland Oy (ANS Finland) on valtioneuvoston luokittelussa määritelty erityistehtävää hoitavaksi yhtiöksi.

Yhtiö vastaa Suomen ilmatilan käytön hallinnasta sekä lentoreitti- ja lennonvarmistuspalveluista Finavian omistamilla sekä Lappeenrannan, Seinäjoen ja Mikkelin lentoasemilla Suomessa. Yhtiöllä on myös lentopelastuksen ja aluevalvonnan tehtäviä.

Tehtävät perustuvat ilmailulakiin. Ilmailulakia säädettäessä muina kuin julkista vallan käyttöä koskevinä julkisina hallintotehtävinä pidettiin ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalveluja ja ilmailun etsintä- ja pelastuspalveluja koskevia tehtäviä.

Omistajaohjaus: liikenne- ja viestintäministeriö.

Finnpilot Pilotage Oy

Yhtiö on syntynyt Luotsausliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (1008/2010) mukaisesti.

Yhtiön erityistehtävänä on huolehtia luotsauslain (940/2003) mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädetyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla.

Kysymys on monopolina harjoitettavasta toiminnasta: luotsauspalveluja ei saa tarjota eikä luotsaus toimintaa harjoittaa muu kuin luotsausyhtiö, jollaiseksi Finnpiilot Oy on luotsauslaissa määritelty.

Luotsausyhtiön pitää varautua hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö erikseen määrää. Luotsausyhtiön on tarjottava luotsauslaissa tarkoitettuja luotsauspalveluja tilanteissa, joilla luotsia on käytettävä. Nämä

määritellään yksityiskohtaisesti lain 5 §:ssä (esim. alus, joka kuljettaa irtolastina öljyä, nesteytettyä kaasua, haitallisia nestemäisiä aineita tai vaarallista kiinteää ainetta).

Luotsilla on oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus, jos hän katsoo, että matkan aloittaminen tai jatkaminen vaarantaa luotsattavan aluksen, siinä olevien ihmisten, muun vesiliikenteen tai ympäristön turvallisuutta. Luotsin on tällöin välittömästi ilmoitettava kieltäytymisen tai keskeyttämisen perusteet aluksen päällikölle sekä ilmoitettava luotsauksesta kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä alusliikennepalvelulle.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kuvasti yhtiöittämistä koskevan lakiehdotuksen johdosta antamassaan mietinnössä yhtiötettävän toiminnan luonnetta ja yhtiöittämisen taustaa mielenkiintoisella tavalla.⁸⁰

”Yhtiöittämistä on perusteltu Euroopan komission vuonna 2007 tekemällä päätöksellä (Valtion tuki N:o C 7/2006) ns. Tieliikelaitostapauksessa, jossa komissio katsoi liikelaitoksia koskevan konkurssisuojan ja yhteisöverosääntöjen olevan valtioneutoke, joka ei sovellu sisämarkkinoille. Tämän ratkaisun seurauksena asetetun työryhmytyön pohjalta hallitus on talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa vuonna 2009 linjannut, että valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa ja että toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen liiketoiminta yhtiötetään. Tämän linjauksen mukaisesti hallinnonalalla on toteutettu mm. Ilmailulaitoksen, Merenkulkulaitoksen tuotantotoiminnan ja Varustamoliikelaitoksen yhtiöittämiset vuoden 2010 alusta lukien.

Valiokunta toteaa, että Luotsausliikelaitos ei toimi avoimessa kilpailutilanteessa, sillä liikelaitoksella on voimassa oleva monopoli luotsaustoimessa. Kyseistä monopolia ei esitetä muutettavaksi tällä esityksellä eikä edellä mainitulla hallituksen esityksellä HE 214/2010 vp.”

Perustuslakivaliokunta arvioi luotsauslain tehtäviä vasta vuonna 2010, jolloin luotsauslakiin otettiin säännös silloisen Luotsausliikelaitoksen monopoliasemaa koskevan säännöksen ottamisesta luotsauslakiin. Valiokunta katsoi kokonaisuutena arvioiden, että luotsaukseen sisältyy sellaisia tehtäviä ja piirteitä, joita voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Tällaisista mainittiin erityisesti alusliikenteeseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät valvontatehtävät ja ilmoitusvelvollisuudet.

Valiokunnan lausunnossa pääpaino oli elinkeinovapauden merkityksen arvioinnissa. Valiokunta totesi mm., että viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvia hallintotehtävien

80 LiVM 17/2010 vp - HE 130/2010 vp

hoitaminen ei kuulu elinkeinovapauden piiriin ja että elinkeinovapautta koskevaa säännöstä ei voida tulkita siten, että se edellyttäisi julkisten hallintotehtävien hoitamisen avaamista vapaalle kilpailulle.⁸¹

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Arctia Oy

Yhtiö perustettiin vuonna 2009 lailla Varustamoliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (876/2009).

Yhtiön strategiseksi intressiksi on määritelty Suomen elinkeinoelämän kuljetustarpeita palvelevan talvimerenkulun varmistaminen.

Yhtiön toimialana on jäänmurtopalvelujen, monitoimialusten erikoispalvelujen ja yhteysalusliikennepalvelujen tuottaminen sekä muu vesiliikennettä palveleva toiminta Suomessa ja ulkomailla. Lisäksi osakeyhtiö harjoittaa alusten hoitopalvelu- ja rahtaustoimintaa kotimaassa ja ulkomailla.

Alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005) mukaan Väylävirasto huolehtii jäänmurtaja-avustuksen saatavuudesta Suomen vesialueella jääolosuhteiden niin vaatiessa. Väyläviraston tehtävänä on tilata koko maan alueella tarvittavat jäänmurtopalvelut pääsäännön mukaan hankintalain mukaisella menettelyllä. Väylävirasto voi velvoittaa merkittävässä markkina-asemassa olevan jäänmurtopalvelujen tarjoajan tarjoamaan jäänmurtopalveluja tilanteessa, jossa palveluja ei voida järjestää hankintamenettelyn perusteella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että yhtiön konsernimuodon ja kaluston perusteella liiketoiminta on jaettavissa Itämerellä tapahtuvaan jäänmurtoon ja muuhun sopimustoimintaan. Itämeren jäämurto perustuu Liikenne- ja viestintäviraston (nykyisin Väyläviraston) kanssa solmittuihin *varallaolo- ja palvelusopimuksiin*, joiden perusteella Arctia Oy:lle korvauksen varallaolosta ja erikseen operointipäivistä.⁸²

Hankintamenettelyyn ja varallaolo- ja palvelusopimuksiin perustuvien tehtävien hoidossa syntyneet asiakirjat kuulunevat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, koska ne ovat syntyneet viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

81 PeVL 12/2010 vp - HE 251/2009 vp

82 VTV Liiketoiminta 2018, s. 21.

Liikenne- ja viestintävaliokunta esitti epäilyksensä mm. kilpailun toteutumisesta sen käsitellessä hallituksen esitystä laiksi Varustamoliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöiksi. Valiokunnan mietinnössä todetaan mm. seuraavaa:

Jäänmurtopalvelujen tarjoaminen on perustettavan varustamo-osakeyhtiön ydinliiketoimintaa, ja sen omistukseen siirtyvä aluskanta muodostuu maamme jäänmurtajakalustosta. Esityksessä todetaan, että valtiolla olisi perustettavaan osakeyhtiöön nähdessä strategisen omistuksen intressi. Offshore-liiketoiminta toimii erittäin kilpailuilla kansainvälisillä markkinoilla, mutta jäänmurrossa kilpailua ei toistaiseksi ole.

Valiokunta suhtautuu hyvin epäillen mahdollisuuteen lisätä kilpailua jäänmurrossa ainakaan lähitulevaisuudessa. Asiantuntijakuulemisessa on kilpailun lisäämistä kuitenkin pidetty välttämättömänä ja keinoina on esitetty jäänmurron palveluhankintojen pilkkomista, kilpailutuksen porrastamista, kilpailuttamis- ja hankintamenetelyiden kehittämistä, sopimuskausien pidentämistä sekä kilpailutettavien kokonaisuuksien määrittelemistä ja mitoittamista siten, että ne kannustaisivat kehittämään vaihtoehtoja palveluntarjontaa.⁸³

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Meritaito Oy

Yhtiö muodostettiin osasta Merenkululaitosta ja Varustamoliikelaitoksen väyläalustoituksesta lailla Merenkululaitoksen tuotantotoiminnan muuttamisesta osakeyhtiöksi (875/2009).

Yhtiön strategisena intressinä on tuottaa Merivoimien varautumiseen sekä valmiuteen liittyvät merenmittauspalvelut kaikissa olosuhteissa.

Yhtiön toimialana on vesiväylien hoito, kanavien käyttö ja kunnossapito, ympäristövahinkojen, kuten öljyvahinkojen torjunta sekä muut vesiväyliin ja vesirakentamiseen liittyvät tehtävät. Yhtiö voi harjoittaa toimintaa myös ulkomailla.

Meritaito Oy on valtioneuvoston 13.12.2018 päätöksellä siirretty Arctian tytäryhtiöiksi. Näin 10 vuoden kuluttua Arctian Oy:n kokonaisuudessa ovat taas samat tehtävät kuin Varustamoliikelaitoksen aikana.

⁸³ LiVM 15/2009 vp - HE 143/2009 vp. Mietintöön liitettyssä vastalauseessa todettiin mm., että jäänmurto- ja väylähoitopalvelujen tuottaminen ovat selkeästi yhteiskunnan vastuulle kuuluvia toimintoja, joiden tarkoituksena on varmistaa Suomen talvimerenkulun toteutuminen sekä väyläverkoston kunnossa pysyminen siten, että merenkulun turvallinen ja ympärivuotinen hoitaminen on ylipäänsä mahdollista. Tämän toiminnan riskeeraaminen taloudellisen voiton tavoittelulle ei ole järkevää. Taloudellisia tunnuslukuja tarkasteltaessa jäänmurtoa on vaikea nähdä kannattavana liiketoimintana

Suomen Lauttaliikenne Oy Finferries

Valtioneuvosto teki yleisistunnossaan 15.10.2009 päätöksen Tielaitoksen seuraajan Destian lauttaliiketoiminnan eriyttämisestä erilliseksi valtion suoraan ja kokonaan omistamaksi valtionyhtiöksi.

Yhtiön strategisena intressinä on lossi- ja lauttapalvelujen varmistaminen osana yleistä tieverkkoa.

Yhtiö osti Arctia Saaristovarustamo Oy:n koko osakekannan, minkä seurauksena yhtiö vastaa nykyään kokonaisuudessaan valtion yhteysalus- ja lauttaliikenteestä ja operoi yli 40 reitillä ympäri Suomea.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia

Fingrid Oyj

Vuonna 1996 perustetun yhtiön strategisena intressinä on sähkön siirron ja sähköjärjestelmän toimivuuden ja häiriöttömyyden turvaaminen kaikissa olosuhteissa.

Fingrid, silloiselta nimeltään Kantaverkko Oy, syntyi, kun Imatran Voima Oy, Pohjolan Voima Oy ja Suomen valtio sopivat kantaverkkoliiketoiminnan ja voimansiirtoverkkojen keskittämisestä yhteen yhtiöön. Yhtiölle tuli myös laissa tarkoitettu järjestelmävastuu Suomen koko sähköjärjestelmästä.⁸⁴ Nykyisin valtio omistaa yhtiöstä suoraan 37 %:a, Huoltovarmuuskeskus 33 %:a ja rahoitus- ja vakuutuslaitokset 29 %:a.

Yhtiön toiminta perustuu sähkömarkkinoita koskevaan sääntelyyn, nykyisin sähkömarkkinalakiin (588/2013).

Suomen sähköjärjestelmä koostuu voimalaitoksista, kantaverkosta, suurjännitteisistä jakeluverkoista, jakeluverkoista sekä sähkön kuluttajista. Se on osa yhteispohjoismaista sähköjärjestelmää.

Järjestelmävastaavana kantaverkon haltijana Fingrid Oy:n vastuualueeseen kuuluu koko Suomi Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Järjestelmävastuusta seuraa sitä, että yhtiö vastaa Suomen sähköjärjestelmän teknisestä toimivuudesta ja käyttövarmuudesta sekä huolehtii valtakunnalliseen tasevastuuseen kuuluvista tehtävistä ja valtakunnallisesta taseselvityksestä tarkoituksenmukaisella, tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla.

⁸⁴ Fingrid Oyj – kaksi vuosikymmentä. Historiikki.

https://www.fingrid.fi/contentassets/b6f25b051ac34113b037da71daa0666b/fingrid_historiikki.pdf

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tulee ylläpitää ja kehittää järjestelmävastuun piiriin kuuluvia toimintojaan ja palveluitaan sekä ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkkoon ja muita järjestelmävastuun hoitamiseen tarvittavia laitteistojaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin siten, että ne toimivat tehokkaasti ja että edellytykset tehokkaasti toimiville kansallisille ja alueellisille sähkömarkkinoille sekä Euroopan unionin sähkön sisämarkkinoille voidaan turvata.

Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija voi lain mukaan asettaa järjestelmävastuun toteuttamiseksi tarpeellisia ehtoja sähkön siirtojärjestelmän sekä siihen liitettyjen voimalaitosten ja kuormien käyttämiselle. Ehtoja voidaan soveltaa yksittäistapauksissa sen jälkeen, kun Energiavirasto on ne vahvistanut sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §:n mukaisesti. Vahvistettuja ehtoja voidaan soveltaa muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan on julkaistava ja ilmoitettava Energiamarkkinavirastolle järjestelmävastuuseen kuuluvien palvelujensa voimassa olevat myynti- ja hankintaehdot ja niiden määräytymisperusteet, myynti- ja hankintahinnat ja niiden määräytymisperusteet sekä sähkömarkkinalain 45 §:n 2 momentissa tarkoitetut ehdot.

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tehtävänä on sähkökaupan ja taseselvityksen edellyttämän tiedonvaihdon kehittäminen. Siihen kuuluvat tehtävät rahoitetaan erillisillä maksuilla, joita järjestelmävastaava kantaverkonhaltija on oikeutettu keräämään kantaverkkopalvelun, tasepalvelun ja 1 momentissa tarkoitetun palvelun käyttäjiltä. Maksuilla voidaan kattaa järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle tehtävän hoitamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset ja kohtuullinen voitto. Maksujen määräytymisperusteiden tulee olla tasapuolisia ja syrjimättömiä. Maksut ja niiden määräytymisperusteet on julkaistava.

Kantaverkonhaltijan on sähkömarkkinalain 41 §:n mukaan laadittava kantaverkkoonsa ja sen yhteyksiä toisiin sähköverkkoihin koskeva kymmenvuotinen kehittämissuunnitelma. Kehittämissuunnitelma on julkaistava. Kantaverkonhaltijan on ennen kehittämissuunnitelman julkaisemista varattava verkkonsa käyttäjille sekä asiaan liittyville viranomaisille ja muille sidosryhmille tilaisuus lausua mielipiteensä kehittämissuunnitelmasta.

Kantaverkonhaltijan tehtävänä on hoitaa sähkökauppa-asetuksessa säädettyyn kantaverkonhaltijoiden väliseen korvausjärjestelmään liittyvät tehtävät sekä periä sähkön tuontia ja vientiä koskevat siirtomaksut verkkonsa tulevasta ja siitä lähtevästä sähkön tuonnista ja viennistä.

Voimassa oleva sähkömarkkinalaki ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta on arvioinut järjestelmävastuuta koskevaa sääntelyä perustuslain 124

§:n kannalta lausunnoissaan PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki) ja PeVL 62/2002 vp (sähkömarkkinalaki). Valiokunta on katsonut, että verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen merkitsee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Toiminnan tosiasiallisen luonteen vuoksi ei valiokunnan mielestä ole ollut syytä olettaa, että järjestely sellaisenaan olisi vaarantanut hyvän hallinnon vaatimuksia taikka *muiden toiminnanharjoittajien* (kursivointi tässä) perusoikeuksia tai oikeusturvaa.

Omistajaohjaus: työ- ja elinkeinoministeriö.

Gasum Oy

Yhtiön strategisena intressinä on varmistaa kaasun siirron ja kaasujärjestelmän toimivuus kaikissa olosuhteissa. Yhtiö on kokonaan valtion omistuksessa.

Yhtiön toimialana on maa- ja biokaasun sekä nesteytetyn maakaasun hankinta, kuljetus, jakelu ja myynti sekä toiminta, jolla pyritään lisäämään maa- ja biokaasun sekä nesteytetyn maakaasun käyttöä. Tässä tarkoituksessa yhtiö voi suunnitella, rakennuttaa, omistaa, hallita, käyttää ja ylläpitää sekä tarjota vuokralle kaasun siirtoverkkoa ja muita kaasuinfrastruktuurin edellyttämiä rakennuksia ja laitteita sekä niihin liittyviä muita laitteistoja ja oikeuksia. Yhtiö voi harjoittaa liiketoimintaansa välittömästi liittyvää ja sen teknistä toteutusta varten tarvittavaa kaasun ja muun energian hankintaa ja toimitusta.

Omistajaohjaus: valtioneuvosto kanslia.

Posti Group Oy

Suomen valtio omistaa vuonna 2015 perustetusta yhtiöstä 51,1 %:aa. Posti Group Oyj on luokiteltu markkinaehtoisesti toimivaksi valtionyhtiöksi, jossa omistajalla on strateginen intressi. Omistajan tavoitteena on kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Tätä arvioidaan kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella.

Posti Groupin tytäryhtiöllä, *Posti Oy:llä*, on Suomessa *yleispalveluvelvoite*, mitä koskevat säännökset sisältyvät postilain (415/2011) 3 lukuun. Yleispalvelua tarjoavia palvelupisteitä tulee olla vähintään yksi joka kunnassa, kohtuullisen matkan päässä asiakkaan vakituisesta asunnosta. Lain ulkopuolella ovat sanoma- ja aikakauslehtien sekä osoitteettomien lähetyksien jakelu, kuriiritoiminta ja muut pakettipalvelut.

Kielellisten oikeuksien turvaamisesta on erityissäännökset lain 30 §:ssä. Yleispalvelun tarjoajan on postilain 31 §:n mukaan huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluja asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista

virravastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä.

Posti Group on Suomen johtava posti- ja logistiikka-alan palveluyritys. Ydinliiketoimintaan kuuluvat postipalvelut, paketit, rahti ja logistiikan palvelut. Toimintaa on 11 maassa.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Cinia Oy

Vuonna 2015 perustettu yhtiö toimii kaupallisesti. Valtion omistusosuus 77,5 %:a; muina omistajina Ilmarinen ja OP-ryhmä.

Yhtiön toimialana on itse tai tytäryhtiöidensä kautta harjoittaa tietoliikenteeseen, tietoverkkoihin ja telematiikkaan liittyviä kehitys- ja järjestelmäpalveluita, projektitoimituksia sekä jatkuvia palveluita.

Yhtiön toimialaan kuuluvat myös tele-, tietoliikenne-, ICT- ja verkkopalveluiden tarjoaminen, pilvipalveluliiketoiminta, televerkkojen rakentaminen ja ylläpito sekä televiestinnän ohjaus ja palvelintilan tarjoaminen; ohjelmistosuunnittelu, elektroniikkasuunnittelu, elektronisten laitteiden ja järjestelmien suunnittelu, valmistus, myynti, markkinointi ja konsultointi.

Yhtiö voi omistaa, ostaa, myydä, hallita ja vuokrata huoneistoja, kiinteistöjä, arvopapereita, osakkeita, osuuksia ja oikeuksia sekä kotimaassa että ulkomailla.

Omistajaohjaus: liikenne- ja viestintäministeriö.

2.2.2. Asiantuntija-, neuvonta- ja –edistämistehtävät

Tapio Oy

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta muodostettiin vuonna 2014 osakeyhtiö, joka on valtion omistuksessa ja hallinnassa. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa valtiolle asiantuntija- ja muita vastaavia palveluja bio- ja metsätalouselialalla.

Osakeyhtiön asiakkaita ovat valtionhallinnon virastot, laitokset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja valtion liikelaitokset sekä valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot. Yhtiön asiakkaita ovat myös eduskunta sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Lisäksi yhtiön asiakkaita voivat olla Euroopan unionin hallinto ja jäsenvaltiot hallitusten välistä kehittämisyhteistyötä koskevissa hankkeissa sekä ne hallitusten väliset järjestöt, joissa Suomi on jäsen.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

STUK International Oy

Yhtiö on sosiaali- ja terveysministerin valtioneuvon antaman valtuutuksen nojalla perustettu valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Yhtiön nimi englanniksi on STUK International Ltd.

Yhtiön toimialana on tarjota erityisesti kansainvälisille markkinoille ydinenergian ja säteilyn käytön turvallisuutta koskevia asiantuntijapalveluita sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa. Yhtiötä voinee luonnehtia markkinaehtoiseksi yhtiöksi.

Omistajaohjaus: sosiaali- ja terveysministeriö.

2.2.3. Elinkeinoja tukevat tehtävät

Maatalous:

Boreal Kasvinjalostus Oy

Valtio omistaa 60,8 % osakekannasta.

Yhtiön strateginen intressi on varmistaa markkinoiden toimivuuden edellyttämä pohjoisille ilmastoalueille soveltuvien kasvintuotantolajikkeiden jalostaminen, jalostusaineiston omistuksen säilyttäminen. Lajikkeiden saatavuus on tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta.

Yhtiö huolehtii peltokasvien jalostuksesta ja markkinoinnista.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Suomen Viljava Oy

Valtion kokonaan omistama yhtiö.

Strateginen intressi on kilpailuneutraalilla tavalla varmistaa viljan varastointi- ja käsittelymarkkinoiden toimivuus sekä ruokaketjun huoltovarmuuteen ja EU:n interventiotoimintaan liittyvien tehtävien häiriöttömyys.

Yhtiön toimialana on viljan ja muiden tuotteiden varastointi- ja käsittelypalvelut.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Muut toimialat:

Business Finland Oy

Toiminta perustuu lakiin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017) ja valtioneuvoston asetukseen Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1147/2017).

Rahoituskeskuksen lisäksi yhtiö voi päättää valtionavustuslaissa tarkoitetusta valtiontuesta, jonka arvo ei ylitä 100 000 euroa (ks. tarkemmin luku IV, 3.2.)

Yhtiön toimialana on neuvonta-, palvelu-, tiedotus- ja julkaisutoiminta. Yhtiön tehtävänä on erityisesti edistää:

- innovaatioiden ja uuden teknologian kehittämistä ja kaupallista hyödyntämistä sekä uusien innovatiivisten yritysten ja liiketoimintojen syntymistä;
- elinkeinoelämän uudistumista tukevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa ja yritysten, julkisyhteisöjen ja julkisten tutkimusorganisaatioiden välistä yhteistyötä;
- suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä; sekä
- ulkomaisten investointeja Suomeen; sekä
- ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua.

Yhtiö voi omistaa ja hallita osakkeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia eri yhtiömuodossa toimivissa yhteisöissä sekä muita arvopapereita ja kiinteää omaisuutta.

Omistajaohjaus: työ- ja elinkeinoministeriö.

Finnvera Oyj

Yhtiö on valtion kokonaan omistama.

Yhtiön erityistehtävä on rahoituspalveluja tarjoamalla edistää ja kehittää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sekä yritysten kansainvälistymistä ja vientitoimintaa. Yhtiön tulee toiminnassaan edistää valtion aluepoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Yhtiön toiminta tulee suunnata korjaamaan rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita.

Yhtiön tehtäviä on tarkasteltu tarkemmin luvussa IV, 3.2.

Omistajaohjaus: työ- ja elinkeinoministeriö.

Suomen Teollisuussijoitus Oy

Yhtiö on valtion kokonaan omistama.

Erityistehtävänä on toimia pääomasijoitusyhtiönä, joka edistää suomalaista yritystoimintaa, työllisyyttä ja talouden kasvua.

Yhtiön toiminta perustuu lakiin Suomen Teollisuussijoitus Oy- nimisestä yhtiöstä (1352/1999). Yhtiön toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa. Yhtiön tarkoituksena on sitä koskevan lain mukaan parantaa erityisesti pienen ja keskisuuren yritystoiminnan edellytyksiä tekemällä oman pääoman ehtoisia sijoituksia pääomasijoitustoimintaa harjoittaviin yhteisöihin. Yhtiö voi tehdä oman pääoman ehtoisia sijoituksia suoraan kohdeyrityksiin erityisesti pitkäaikaista riskinottoa edellyttävissä yrityshankkeissa.

Yksittäisissä sijoituspäätöksissä voidaan poikkeuksellisesti hyväksyä tavanomaista alhaisempi tuotto-odotus ja suurempi riski.

Omistajaohjaus: työ- ja elinkeinoministeriö.

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Yhtiön perustamisesta säädetään laissa Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (761/2014). Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja Mittatekniikan keskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetussa laissa (762/2014) säädetään yhtiöittämisen toteuttamisesta. Uudistuksessa VTT Oy-yhtiön ulkopuolelle jätettiin Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikkö ja sen toimintaan liittyvä omaisuus, immateriaaliset oikeudet ja liiketoiminta.

Yhtiön tarkoituksena on lain mukaan edistää elinkeinoelämän kehitystä ja uudistumista sekä tukea yhteiskuntapolitiikan suunnittelua ja toimeenpanoa teknologian tutkimusta ja kehittämistä harjoittamalla.

Yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen. Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö asettaa kuitenkin yhtiön liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvalle tutkimukselle tuottovoitteen. Yhtiön voitto käytetään kokonaisuudessaan yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen. Strateginen ja liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuva tutkimus eriytetään kirjanpidossa, ja niistä laaditaan erilliset tuloslaskelmat tilikausikohtaisesti.

Yhtiön tehtävänä on riippumattomana ja puolueettomana tutkimuslaitoksena edistää tutkimuksen ja teknologian laaja-alaista hyödyntämistä sekä kaupallistamista elinkeinoelämässä ja yhteiskunnassa. Yhtiö vastaa tehtävänsä liittyvästä kansainvälisestä toiminnasta. Yhtiöllä voi tehtävänsä toteuttamiseksi olla tytäryhtiöitä.

Tehtävänsä toteuttamiseksi yhtiö:

1. harjoittaa teknologian soveltavaa tutkimusta ja kehittämistä sekä näihin liittyvää ennakointitoimintaa (*strateginen tutkimus*);
2. tuottaa teknologiaan ja innovaatioihin perustuvia tutkimus- ja asiantuntijapalveluja (*liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuva tutkimus*);
3. toimii kansallisena metrologialaitoksena tieteellisen metrologian osalta, ylläpitää ja kehittää kansallista metrologiajärjestelmää, mittanormaalijärjestelmää ja kalibrointipalvelua siten kuin siitä erikseen säädetään sekä harjoittaa metrologian strategista ja liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvaa tutkimusta.

Yhtiön toimintaa rahoitetaan valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa niiltä oin kuin kysymys on muusta kuin liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvasta tutkimuksesta.

Mittanormaalijärjestelmästä säädetään mittayksiköistä ja mittanormaalijärjestelmästä annetussa laissa (1156/1993). Sen mukaan VTT Oy:

- vastaa kansallisen mittanormaalijärjestelmän yleisestä toteuttamisesta ja kehittämisestä sekä ohjaa ja valvoo sitä.
- nimeää laboratorion kansalliseksi mittanormaalilaboratorioksi ja määrittelee sen ylläpitämät kansalliset mittanormaalit saatuaan siltä suostumuksen ja selvitettyään, että laboratorio täyttää sen toiminnalle asetut vaatimukset.
- voi päättää, että kansalliselle mittanormaalilaboratoriolle säädetystä velvollisuudesta hoitaa kansallisten mittanormaalien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvää mittatieteellistä tutkimusta poiketaan, kun sidosryhmien keskeiset tarpeet huomioon ottaen käytettävissä on mittatieteellisesti riittävä kansallisen mittanormaalin tarkkuustaso
- valvoo nimeämiään kansallisia mittanormaalilaboratorioita.
- peruuttaa antamansa nimeämisen, jos kansallinen mittanormaalilaboratorio ei täytä 8 §:ssä asetettuja vaatimuksia tai hoida sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä.

Organisaatiouudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että perustettavan yhtiön toimintaan liittyy julkisen vallan käyttöä. Yhtiö tekisi myös hallintopäätöksiä. Julkisen vallan käyttö katsottiin vähäiseksi.⁸⁵

Omistajaohjaus: työ- ja elinkeinoministeriö.

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund)

Valtion omistusosuus yhtiössä on 90,4 %.

Yhtiön erityistehtävänä on tarjota pitkäaikaista riskirahoitusta kannattaviin hankkeisiin kehitysmaissa ja Venäjällä. Yhtiön toiminnan tavoitteena on edistää kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä rahoittamalla niissä itsekannattavasti vastuullista yksityistä yritystoimintaa.

Yhtiön toiminnasta on säädetty laissa Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy - Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä (291/1979). Yhtiö on perustettu kehitysmaiden kanssa tapahtuvan teollisen yhteistyön kehittämiseksi. Yhtiön tulee yhdessä suomalaisten yritysten kanssa voittoa tavoittelematta edistää kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teolliseen kehittämiseen.

Yhtiö rahoittaa mm. kehitysmaissa toimivia yhteisiä yrityksiä hankkimalla tällaisten yritysten osakkeita ja osuuksia, myöntämällä tällaisille yrityksille lainoja, suuntaamalla varoja teollisen toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä osallistumalla kehitysmaissa toimivien kehityspankkien rahoitukseen tai muutoin ryhtymällä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät edellä tarkoitettujen päämäärien saavuttamista.

Omistajaohjaus: ulkoasiainministeriö.

2.2.4. Monopolit – haittojen ehkäisy ja julkiset palvelutehtävät

Veikkaus Oy

Yhtiön erityistehtävänä on toimeenpanna raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään.

⁸⁵ HE 74/2014 vp.

Yhtiöllä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen. Yksinoikeudesta säädetään arpajaislaissa (1047/2001). Siinä on säännökset myös yhtiön markkinoinnissa noudatettavista säännöistä ja toiminnan rajoituksista (mm. kieltö ilman lupaa perustaa rahastoja tai myöntää lainoja) sekä velvollisuudesta estää tai kieltää pelaaminen pelikasinossa sekä tuottojen käyttötarkoituksesta ja jakamisesta. Lainojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016) on annettu tarkempia säännöksiä esim. voitto-osuuksien tasauksesta.

Omistajaohjaus: Valtioneuvoston kanslia.

Alko Oy

Alko on valtion kokonaan omistama yhtiö. Alko Oy on alkoholilaissa (1143/1994) tarkoitettu alkoholiyhtiö, jolla on yksinoikeus alkoholin vähittäismyyntiin.

Erityistehtävänä on alkoholijuomien vähittäismyyntiin yksinoikeudesta huolehtiminen siten, että tavoitteena on alkoholin kulutuksesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen.

Yhtiön toiminnan tulee lain mukaan olla syrjimätöntä. Esim. yhtiön päätökset alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin, niiden poistamisesta vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelusta tulee tehdä julkisin ja tasapuolisin perustein riippumatta niiden valmistajan tai myyjän kansalaisuudesta tai kotipaikasta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä päätöksenteon menettelystä ja päätöksenteon perusteiden julkistamisesta – tosin vain valmistajille ja myyjille. Asetukseen alkoholiyhtiön toiminnasta (243/2000) sisältyy esteellisyysäännökset yhtiölle tehdyn tarjouksen käsittelyssä sekä mm. velvoite ”julkistaa” tarjousten tekijöiden käyttöön tietoja.

Omistajaohjaus: sosiaali- ja terveysministeriö.

Yleisradio Oy

Yhtiö on kokonaan valtion omistama.

Yhtiön erityistehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto ja siihen liittyvät oheis- ja lisäpalvelut jokaisen saataville. Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) mukaan eduskunnalla ja sen valitsemalla hallintoneuvostolla on käytännössä keskeinen rooli yhtiön hallinnon, valvonnan ja ohjauksen järjestämisessä.

Omistajaohjaus: liikenne- ja viestintävirasto.

2.2.5. Sisäiset palvelut ja sidosyksiköt

HAUS Kehittämiskeskus Oy

Vuonna 2002 perustetun yhtiön erityistehtävä ja toiminta perustuu lakiin Haus kehittämiskeskus Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (944/2009).

Yhtiön tehtävänä on tuottaa koulutus- ja kehittämispalveluita valtionhallinnolle sekä harjoittaa asiantuntijapalveluiden vientiä EU:n ja sen jäsenmaiden hallinnoille sekä kansainvälisille järjestöille, joissa Suomi on jäsen. Yhtiö toimii julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuna sidosryhmäyksikkönä.

Koulutusta annetaan sekä avoimena koulutuksena että tilauskoulutuksena, jotka suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä asiakkaan kanssa ja joiden sisällöt ja opetusmenetelmät räätälöidään asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Yhtiö tarjoaa myös henkilöarviointipalveluja sekä erilaisia kehittämis- ja konsultointipalveluja mm. strategiatyöstä ja tulosohjauksesta.

Omistajanohjaus: valtiovarainministeriö.

Hansel Oy

Vuonna 1994 perustetun voittoa tavoittelemattoman yhtiön tehtävistä säädetään laissa Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008). Sen mukaan yhtiö on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 4 §:n 12 kohdassa, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 10 §:n 2 momentissa sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 4 §:n 12 kohdassa tarkoitettu yhteishankintayksikkö.

Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja. Yhtiö ylläpitää hankintasopimuksia ja tuottaa asiakkailleen hankintatoimeen liittyviä asiantuntija- ja kehittämispalveluja. Yhtiö toteuttaa hankintasopimuksia ja puitejärjestelyjä siten kuin valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja sen nojalla erikseen säädetään tai valtiovarainministeriön päätöksellä määrätään.

Yhtiön asiakkaita ovat valtionhallinnon virastojen ja laitosten, valtion liikelaitoksien sekä valtion rahastojen lisäksi mm. eduskunta sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Myös mm. kunnat, kuntayhtymät, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä näiden seurakunnat samoin kuin säädetyt edellytykset täyttävät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa tarkoitetut julkisoikeudelliset laitokset voivat olla yhtiön asiakkaina.

Yhtiön toiminta tähtää valtion menojen säästämiseen lisäämällä tuottavuutta valtion hankintatoimeen.

Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö: valtiovarainministeriö.

Motiva Oy

Vuonna 2000 perustetun valtion kokonaan omistaman yhtiön strategisena intressinä on varmistaa puolueettomat asiantuntijapalvelut energiatehokkuuden, uusiutuvan energian ja resurssitehokkuuden edistämässä.

Yhtiön toimialana on edistää energiansäästöä ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistämistä konsultointi-, kehittämis-, viestintä- ja koulutuspalveluja tuottamalla samoin kuin sekä kansallinen ja kansainvälinen projektitoiminta, joiden tavoitteena on kestävä kehityksen edistäminen.

Yhtiö on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n tarkoittama sidosyksikkö, jolta valtionhallinto voi ostaa palveluja ilman kilpailutusta.

Yhtiöllä on kaksi tytäryhtiötä: Motiva Services Oy:n, joka tarjoaa palveluja ensisijaisesti yrityksille ja muun muassa kunnille sekä Ympäristömerkintä Suomi Oy:n, joka hallinnoi Suomessa mm. pohjoismaista ympäristömerkkiä että EU-ympäristömerkkiä.

Motiva-konserni tarjoaa julkishallinnolle, yrityksille, kunnille ja kuluttajille tietoa, ratkaisuja ja palveluja, joiden avulla ne voivat tehdä resurssitehokkaita, vaikuttavia ja kestäviä valintoja, kuten energianeuvontaa ja informaatiota energiatehokkuussopimuksista.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Suomen Erillisverkot Oy

Yhtiö on kokonaan valtion omistuksessa oleva erityistehtäväyhtiö.

Erityistehtävänä on tuottaa kustannustehokkaasti julkisen hallinnon viranomaisten käytössä olevien ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistamiseen liittyvien tietoliikenneverkkojen sekä muiden turvaverkkojen rakentaminen ja operointi sekä niihin liittyvien palveluiden toimittaminen ja konsultointi. Erityistehtävä perustuu lakiin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta.

Yhtiö omistaa kokonaan mm. Suomen Turvallisuusverkko Oy -nimisen yhtiön, jonka toimialana ja tehtävänä on yhteiskunnan kriittisen johtamisen ja turvallisuus-toimintojen käytössä olevan turvallisuusverkon operointi ja siihen liittyvien palvelujen tuottaminen. Yhtiötä on kuvattu myös edellä luvussa III 3.2.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy

Vuonna 1993 perustettu yhtiö on valtion (70 % osakekannasta) ja korkeakoulujen (30 %) omistama, voittoa tavoittelematon valtion sidosyksikkö. Yhtiön tehtävänä on tarjota ja kehittää tietotekniikan palveluja tieteen, tutkimuksen, opetuksen ja hallinnon tarpeisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee yhtiön kanssa vuosittain sopimuksen palveluista.

Pääasiallisia asiakkaita ovat opetus- ja kulttuuriministeriö ja sen toimialan organisaatiot, korkeakoulut (yliopistot ja ammattikorkeakoulut), tutkimuslaitokset ja julkinen hallinto. CSC Oy palvelee opetus- ja kulttuuriministeriötä koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikan ohjauksessa ja kehittämisessä.

Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö: opetus- ja kulttuuriministeriö.

Leijona Catering

Leijona Catering Oy on puolustusvoimien ravitsemispalvelujen yhtiöittämisen myötä vuonna 2012 syntynyt ruokapalveluja tarjoava yritys, jonka valtioneuvoston kanslia perusti valtioneuvoston päätöksen valtuutuksen perusteella. Yhtiöön siirrettiin puolustusvoimien hallinnassa oleva, ravitsemispalveluiden tuottamiseen tarkoitettu omaisuus ja toiminta.

Yhtiön suurin asiakas on puolustusvoimat, jolle tuotetaan kaikki ruokapalvelut.

Omistajanohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Tietokarhu Oy

Valtion omistusosuus on 20 % osakkeista ja 80 % äänivallasta.

Erityistehtävänä on tuottaa pääasiassa Verohallinnolle tietotekniikkaratkaisuja sekä tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitopalveluja.

Omistajaohjaus: valtiovarainministeriö.

2.2.6. Valtion sijoitusyhtiöt ja arvopaperikauppaa käyvät yhtiöt

Solidium Oy

Valtion kokonaan omistaman yhtiön erityistehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä listatuissa yrityksissä ja kasvattaa pitkäjänteisesti omistusten taloudellista arvoa.

Omistajanohjaus: valtioneuvoston kanslia

Suomen Teollisuussijoitus Oy

Yhtiön erityistehtävänä perustuu lakiin Suomen Teollisuussijoitus Oy-nimisestä valtionyhtiöstä (1352/1999).

Yhtiön tehtävänä on toimia pääomasijoitusyhtiönä, joka edistää suomalaista yritystoimintaa, työllisyyttä ja talouden kasvua.

Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö: Työ- ja elinkeinoministeriö

Gasonia Oy

Valtion omistaa yhtiöstä 99 §:a. Yhtiön toimialana on omistaa ja hallita energialiiketoimintaan liittyviä koti- ja ulkomaalaisia osakkeita ja muita arvopapereita sekä omistaa, vuokrata ja hallita kiinteää omaisuutta, ja käydä kauppaa osakkeilla ja muilla arvopapereilla sekä kiinteistöillä.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Governia Oy

Governia syntyi vuonna 2009, kun silloinen Solidium Oy jakaantui kahdeksi yhtiöiksi. Governiaan siirrettiin Solidiumista ei-listattujen yritysten omistus ja muut omaisuuserät. Yhtiö on kokonaan valtion omistama.

Erityistehtävänä on toimia valtion sijoitustoimintaa harjoittavana yhtiönä, jonka vahvaa tasetta voidaan käyttää muiden valtio-omisteisten yhtiöiden kehittämiseen ja omistuksellisiin erityisjärjestelyihin.

Yhtiön tehtävänä on toteuttaa valtion tarkoituksiperiä tukevia järjestelyjä ja omistaa sekä kehittää kulloinkin omistuksessaan olevaa varallisuutta ja yhtiöomistuksia.

Toiminnan tarkoituksen toteuttamiseksi yhtiö voi rahoittaa liiketaloudellisiin perusteisiin erilaisia yhtiön toimialaan liittyviä valtion kokonaisintressin mukaisia järjestelyjä.

Governian tytäryhtiön *Kruunuasunnot Oy:n* tehtävänä on mm. varmistaa Puolustusvoimien asuntotarpeen tyydyttäminen. Governian venäläisellä tytäryhtiöllä on vastuu Pietarissa sijaitsevan yhtiön omistaman Suomi-talon toiminnoista, tilapalveluista ja toimitilojen vuokraamisesta. Yhtiö omistaa tytäryhtiöiden kautta kaavoitettavina olevia maa-alueita Kirkkonummen Sarfvikissä ja Helsingin Kuninkaantammessa.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

Suomen Malmijalostus Oy

Vuonna 2018 perustettu yhtiö toimii valtion omistus- ja kehitysyhtiönä kaivos- ja akkuklusterinalan yrityksissä. Yhtiö muodostui Terrafame Group Oy:stä.

Yhtiön toimialana on edistää kaivos- ja akkutoimialan kehittämistä, harjoittaa malmien etsintää, hyödyntämistä, kaivosoikeuksien ostoa ja myyntiä, sekä näillä alueilla hankittuun tietämykseen perustuvaa tai niihin liittyvää taikka niiden yhteyteen soveltuvaa liiketoimintaa, sekä harjoittaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja niiden tulosten kaupallinen hyödyntämistä. Lisäksi yhtiön toimialana on omistaa ja hallinnoida kotimaisten ja ulkomaiden yritysten osakkeita ja se voi omistaa ja hallita osuuksia, kiinteistöjä ja arvopapereita sekä harjoittaa niiden kauppaa, vuokraamista ja muuta sijoitustoimintaa.

Omistajaohjaus: työ- ja elinkeinoministeriö

2.2.7. Hallituspolitiikkaa välittömästi palvelevat yhtiöt

Valtion kehitysyhtiö Vake Oy

Valtioneuvosto oikeutti 11.8.2016 valtioneuvoston kanslian perustamaan uuden valtion kokonaan omistaman Valtion kehitysyhtiö Vake Oy -nimisen osakeyhtiön sekä allekirjoittamaan yhtiön perustamissopimuksen ja muut yhtiön perustamiseen liittyvät asiakirjat sekä merkitsemään valtion puolesta kaikki perustettavan osakeyhtiön osakkeet.

Yhtiön perustaminen oli osa valtioneuvoston kesäkuussa 2016 tekemän omistajaohjausta koskevan periaatepäätöksen toteuttamisesta. Periaatepäätöksen toteuttamiseksi valtion omistajaohjauslakia muutettiin siten, että valtioneuvoston valtuudet valtion omistuksessa olevien osakkeiden myymisestä laajenivat⁸⁶. Samalla lakiin otettiin säännökset valtion kehitysyhtiöistä.

Valtion kehitysyhtiöllä tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan valtioenemmistöistä yhtiötä, joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiöitä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiö voi lisäksi hankkia, omistaa, vuokrata ja hallita toimintansa edellyttämiä kiinteistöjä ja oikeuksia sekä kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden osakkeita, arvopapereita, osuuksia, rakennuksia, rakenteita ja laitteita, sekä käydä kauppaa osakkeilla ja muilla arvopapereilla sekä kiinteistöillä. Päätessään perustaa valtion kehitysyhtiön valtioneuvoston yleisistunto samalla määrää yhtiön valtion kehitysyhtiöksi.

86 L 1315/2016; HE 233/2016 vp.

Valtioneuvoston 9.12.2017 Vake Oy:lle antaman toimiohjeen mukaan kehitysyhtiön tehtävänä on saada valtion yhtiöihin sijoittama pääoma kiertämään nykyistä aktiivisemmin. Kehitysyhtiö voi tehdä sijoituksia sellaiseen yritystoimintaan, joka katsotaan elinkeinorakenteen uudistamisen ja muun yhteiskunnan kokonaiskehityksen kannalta tärkeäksi. Toimintaohjeen mukaan pääomien käyttämistä tehostetaan valtion omistajaohjauksen keinoin paitsi nykyisen omistuksen aktivoimiseksi, myös uuden toiminnan synnyttämiseksi.⁸⁷

Omistajaohjauslain soveltamisalaa koskevaa 1 §:n 1 momenttia muutettiin siten, että laki koskee myös valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamia yhtiöitä. Vastaavasti 1 §:n 3 momenttia muutettiin siten, että yleissäännöstä poiketen, lakia sovellettaisiin sellaisiin konsernin tytäryhteisöihin, jotka ovat valtion kehitysyhtiön suorassa omistuksessa olevia yhtiöitä. Suoralla omistuksella tarkoitetaan yhtiöomistusta, jossa yhtiön omistajana on valtion kehitysyhtiö. Käsitteen ulkopuolelle jää sellainen yhtiöomistus, jossa omistajana on valtion kehitysyhtiön omistama tytär- tai osakkuusyhtiö. Muutosta perusteltiin sillä, että se mahdollistaa lain mukaisen päätösvallan käytön valtion kehitysyhtiön omistamissa osakeyhtiöissä; ts. valtioneuvoston omistajaohjauksen myös kehitysyhtiöiden tytäryhtiöissä.

Yhtiön toimintaohjeen mukaan päätöksenteko kehitysyhtiön yhtiövarallisuuden omistamisesta ja kehittämisestä on valtioneuvostolla. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee mm. osakeomistusten lisäämistä ja vähentämistä, äänivallan muutoksia, uuteen yritystoimintaan ryhtymistä (ml. yhtiöiden perustaminen) ja Kehitysyhtiön osake- ja pääomasijoituksia koskevat asiat.

Vake Oy ja sen perustamisen taustalla olevat muutokset ovat merkittäviä valtionyhtiöiden funktioita, tehtäviä ja toiminnan arvioinnin kannalta: Kehitysyhtiöiden selkeänä tarkoituksena on palvella hallituksen toimintaa (erityisesti ns. kärkihankkeet).

Vake Oy:öön oli tarkoitus siirtää yhtiön toimintaohjeen mukaan ensimmäisessä vaiheessa valtion osakeomistuksia seuraavasti:

Neste Oyj:n ja Vapo Oy:n osakkeita 16,7 %, Posti Group Oyj:n 49,9 %:n, Arctia Oy:n 49,9 %:n ja Kemijoki Oy:n 50,1 %:n osuudet sekä Raskone Oy:n, Altia Oyj:n, ja Nordic Morning Oyj:n osakkeista 100 %. (Ekokem Oyj:n 34,1 %:n omistus siirrettiin Vake Oy:öön elokuun lopussa 2016, minkä jälkeen nämä osakkeet myytiin aiemmin sovitun kaupallisin ehdoin Fortum Oyj:lle.)⁸⁸ Siirrot eivät ole toteutuneet aivan edellä kuvatulla tavalla. Esim. Raskone Oy:n osakkeita ei siirretty lainkaan.

⁸⁷ <https://vnk.fi/documents/10616/356365/Toimiohje+Valtion+kehitysyhtio+Vake+Oy.pdf/2965f12e-4908-4b85-a48b-bff75f8364a2/Toimiohje+Valtion+kehitysyhtio+Vake+Oy.pdf.pdf>

⁸⁸ Valtioneuvoston sivuilta ei ole löydettävissä tietoja näin saatujen myyntivoittojen kokonaismäärästä.

Se, mitä osinko- ja myyntituotoista tuloutetaan valtion talousarviotalouden piiriin sekä kehitysyhtiölle uuteen sijoitustoimintaan jäävästä osuudesta päätetään aina tapauskohtaisesti vuosittaisessa valtion talousarviossa.

Omistajaohjaus: valtioneuvoston kanslia.

SoteDigi Oy

Valtioneuvosto oikeutti elokuussa 2017 Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n perustamaan SoteDigi Oy-nimisen osakeyhtiön sekä allekirjoittamaan yhtiön perustamissopimuksen ja muut yhtiön perustamiseen liittyvät asiakirjat; merkitsemään kaikki perustettavan osakeyhtiön osakkeet ja maksamaan niistä 90 miljoonaa euroa sekä muut perustamiskustannukset sekä luovuttamaan perustettavan osakeyhtiön kaikki osakkeet Suomen valtiolle.

Vake Oy:n perustaman tytäryhtiön SoteDigi Oy:n toimialana on kehittää ja ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuoltoalan digitaalisia ratkaisuja, joilla mahdollistetaan erilaisten palvelujen, kuten integraatiopalvelujen, asiakastietojen hallintapalvelujen ja johtamista palvelevan tiedon tuottaminen.

Yhtiön hankkeet on ilmoitettu toteutettavan vaiheittain siten, että ensimmäisen vaiheen toteutukset ovat valmiina vuoteen 2021 mennessä.⁸⁹ Ensimmäisen vaiheen hankesalkku muodostuu kolmesta kokonaisuudesta, joita ovat asukkaan digipalvelut, tietojohdaminen ja integraatio.

Yhtiö ilmoittaa periaatteena olevansa ketterä, laajasti verkostoitunut kehittäjäyhteisö, joka yhdessä yhteistyökumppaniensa kanssa

- toteuttaa kansallisia sosiaali- ja terveydenhuollon uusia digitaalisia ratkaisuja, hankkeita ja hankintoja;
- auttaa hillitsemään sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua digitaalisilla ratkaisuilla;
- mahdollistaa maakuntien sosiaali- ja terveystalouden digitalisoinnin;
- kehittää teknologista ympäristöä, jossa asukkaat saavat parempia palveluita yhdenvertaisesti koko Suomessa.

Yhtiö ilmoittaa toimivansa tiiviissä yhteistyössä maakuntien sekä muun muassa Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, oppilaitosten ja ict-kehittäjien kanssa. Keskeinen yhteistyökumppanion maakuntien ICT-palvelukeskus Vimana Oy.

⁸⁹ <https://sotedigi.fi/hankesalkku/>

Omistajanohjaus: valtiovarainministeriö.

Vimana Oy

Valtioneuvosto oikeutti 8.6.2017 ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallinto-keskuksen KEHA-keskuksen perustamaan täyteen omistukseensa uuden, valtion kokonaan omistaman Vimana Oy -nimisen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskustyhtiön sekä merkitsemään valtion puolesta kaikki perustettavan osakeyhtiön osakkeet.

Yhtiön omistus on alkuvaiheessa kokonaan valtiolla. Omistuksesta on tarkoitus siirtää 90 %:a maakunnille, lopun jäädessä valtion omistukseen.

Yhtiö ei toimi markkinoilla. Sen on tarkoitus tuottaa in house-periaatteella palveluita omistajilleen. Toiminnassa pyritään hyödyntämään olemassa olevaa infraa ja muita rakenteita mahdollisuuksien mukaan, mikäli tämä on hankintalain ja kilpailuoikeuden kannalta arvioiden mahdollista.

Yhtiön toimintaperiaatteena on, että palvelukeskuksen oma tuotanto ja osaaminen keskitetään kriittisiin palvelualueisiin ja digitalisaation edellyttämän kehittämisen ja toiminnan uudistamista tukevan muutostyön tarpeisiin.

Yhtiön keskeisenä tehtävänä on kehittää ja järjestää asiakkailleen digitalisaatiota ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistäviä ICT-infrapalveluita, toimialariippumattomia ja toimialasidonnaisia järjestelmä-palveluita sekä ICT:n asiantuntijapalveluita.

Yhtiö vastaisi myös perustietotekniikkaan ja yhteisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyvien hankkeiden ja hankintojen toteuttamisesta ja niitä tukevasta kehittämisestä. Yhtiön on tarkoitus kilpailuttaa maakunnille tietojärjestelmien ja perustietotekniikan yhteisiin alueisiin kuuluvia ratkaisuja. Maakunnilla olisi velvollisuus käyttää osaa Vimana Oy:n palveluista.

Vimana Oy huolehtii kootuista, yhteisistä ja kansallisista ratkaisuksista ja palveluista, kun taas maakunnat ovat vastuussa ja huolehtivat paikallisista ja alueellisista ratkaisuksista. Rajanvetoa ja vastuiden jakaantumista maakuntien ja Vimanan välillä on työstyetty maakuntien kanssa yhteisissä esiselvityshankkeissa. Esisuunnittelun ja sen pohjalta käynnistettyjen projektin avulla on laadittu ensivaiheen vastuujako ja palveluiden käyttöönotto-aulukko. Vastuujakoa tarkennetaan maakuntien kanssa pidettävissä suunnittelukokouksissa.

Omistajaohjaus: valtiovarainministeriö.

3. Johtopäätöksiä yhtiöiden tehtävistä sekä toiminnan tavoitteista

Edellä on kuvattu sekä kuntien että valtion määräämisvallassa olevia yhtiöitä ja niiden toimintaa. Yleiskuvan saamiseksi on vielä syytä keskitetysti eritellä yhtiöiden tehtäviä, luonnetta sekä toiminnan tavoitteita erityisesti julkisoikeudellisen käsitteistön kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisessa sekä hallinto-oikeudellisessa tarkastelussa keskiössä on usein julkisen vallan käyttö. Tämä on luonnollinen seuraus siitä, että hallinto-oikeuden ensisijaisiin tehtäviin kuuluu suojata yksityistä julkista valtaa vastaan. Nykyisin julkishallinto tuottaa palveluja sekä toteuttaa oikeuksia – julkisen vallan käyttö on aikaisempaa enemmän taustalla.⁹⁰ Tämä on merkityksellinen havainto käsiteltävän aiheen kannalta.⁹¹

Julkisen vallan käyttöä koskevilla seikoilla on julkisoikeudessa ollut keskeinen asema. Julkisten varojen käyttö ja sen perusteet eivät ole olleet ehkä samassa laajuudessa ja yksityiskohtaisuudella sääntelyn tai oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena. Tehtäviä yksityiselle annettaessa merkityksellisessä asemassa näyttää olleen jo perustuslaista johtuvista syistä ensisijaisesti se, kuinka merkittävästä julkisen vallan käytöstä on kysymys tai minkälainen annettava muu julkinen hallintotehtävä on. Arvioinnissa ei siten välttämättä ole ollut esillä toiminta kokonaisuutena, kuten yksityisoikeudelliselle organisaatiolle annettavat erilaiset tehtävät ja niiden luonne tai toiminnan rahoituksen perustuminen alkuvaiheessa julkisiin varoihin tai erityissääntelyllä toteutettuihin maksuvelvollisuuksiin.

Julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden erittelyyn ei siten ole kovin moninaisia oikeudellisia instrumentteja silloin, kun kysymys on julkishallinnolle tuloa tuottaviksi tarkoitetuista tai – kuten viimeaikaisessa kehityksessä – valtioneuvoston (poliittista) toimintaa välittömästi palveleviksi tarkoitetuista yhtiöistä. Epäselvää lienee myös esim. se, miten tulisi arvioida yhtiön perustamista koskevaa päätöksentekoa etenkin valtionhallinnossa ja siihen liittyviä vastuita.

Mikko Sarjan edellä jaksossa 2.1 esitettyä julkisen tehtävän määrittelyä varten esittämää kriteeriluetteloa hyväksi käyttäen voidaan todeta, että julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin liittyy eriasteisella voimakkuudella julkisen tehtävän hoitamista. Esim. monet infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä hoitavista valtion yhtiöistä saavat melko suuren

90 Olli Mäenpää: Olli Mäenpää: I hvilken grad kan eller bør forvaltningsrettslige prinsipper gjelde når det offentlige opptre som privat aktør? 2014, Forhandlingene ved Det 40. nordiske Juristmøte. Bind I: Del 1. Oslo: De nordiske juristmøter, p. 275-290 16 p. (Pohjoismaiden juristikokous 2014)

91 Palvelujen sisältöä ja laatua koskevat kriteerit perustuvat aikaisempaa enemmän yleisiin standardeihin (esim. hoitajien määrä/asiakas). Palvelujen ja etuuksien yhteiskunnallinen merkitys ilmenee myös julkisten varojen käytössä: valtion vuoden 2019 talousarvion suurimmat menoerät ovat valtionavustukset kunnille peruspalvelujen tuottamiseen ja eläkemenot.

pistemäärän useimpien eri kohtien mukaisten kriteerien täyttyessä – kysymys on tai voi olla siis julkisista tehtävistä – ja usein myös julkisista palvelutehtävistä, ts. julkisista hallintotehtävästä. Voitaisiin myös ehkä pohtia, eivätkö kaikki kunnan määräämisvallassa olevat yhtiöt hoida julkisia tehtäviä – kuntahan ei voi perustaa yhtiötä hoitamaan muuta kuin kunnan toimialaan kuuluvaa tehtävää varten (esim. kiello harjoittaa korkean riskin sijoitus-toimintaa).

Jos yhtiö käyttää julkista valtaa, siihen sovelletaan näiltä osin suoraan julkisuuslakia. Lainvalmistelun näkökulmasta voitaisiin kuitenkin arvioida, tulisiko julkisuussäännösten kohdistua sellaisten yhtiöiden toimintaan kaikilta osin tai ainakin nykyistä laajemmin (esim. viestintäpalvelotteet). Sama kysymys on esitettävissä myös silloin, kun yhtiö hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Ajattelun apuvälineenä ja esikuvana voisi käyttää EU-perusteisessa hankintalainsäädännössä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan merkitystä hankintaa koskevien säännösten soveltamisessa julkisoikeudelliseen laitokseen ei ole sillä, onko yleisten tarpeiden täyttäminen pääasiallinen vai vähämerkityksellinen osa julkisoikeudellisen laitoksen tehtävistä. Kysymys on yleisen luottamuksen ja rehtien menettelytapojen varmistamisesta ja esim. korruption ehkäisemisestä.

Kuten aikaisemmasta on tullut jo ilmi, kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa lainsäätäjä on antanut yksityisoikeudelliselle yksikölle hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä, ei lainsäädäntöprosessissa ole tällaiselle yksikölle asetettu velvollisuutta soveltaa julkisuuslakia tai muita hallinnon yleislakeja. Soveltamisvelvollisuutta ei ole säädetty esim. kysymyksen ollessa ns. tosiasiallisesta toiminnasta tai teknisiksi luonnehdituista tehtävistä. Tosiasiallisesta toiminnasta voi syntyä asiakirjoja, joskin lainsäädännössä ei näyttäisi olevan velvoitteita kirjata tapahtumia silloinkaan, kun tosiasiallisen toiminnassa yhtiö voi esim. keskeyttää liikennevälineen pääsyn kohteeseensa.

Toimeksiannon mukaan selvitettäviin tehtäviin kuului julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin. Jos näin meneteltäisiin, merkittävä osa valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden toiminnasta tulisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin ainakin niiltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Yhtiöt hoitavat myös julkisia palvelutehtäviä tai niille voi olla erikseen säädetty tai määrätty joko yleinen tai määriteltyn käyttäjäryhmään liittyvä palveluvelvoite. Näissä tehtävissä on usein kysymys osaltaan tosiasiallisesta toiminnasta, kuten luotsauksesta, lautta- ja yhteysaluspalveluista tai jäänmurtopalveluista.

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhtiön toiminta voi eri voimakkuuksilla liittyä julkishallinnon yleisiin tavoitteisiin.

Se, mikä kulloinkin koetaan valtion tai yleisen edun mukaiseksi tai julkiseksi tehtäväksi vaihtelee eri aikoina ja eri valtioissa: Pohjoismaissa ymmärrämme julkisen valtion tehtävät laajemmin kuin ehkä joissakin muissa maissa.

Ajan kuluminen ja erilaiset muutokset yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä muuttavat käsityksiämme. Kun koetaan, että on yleinen ja yleisiä etuja vaarantava epäkohta, valtio ja muut julkishallinnon toimijat ryhtyvät hoitamaan asiaa. Perustetaan uusi viranomainen hoitamaan tehtävää, saatetaan voimaan uutta lainsäädäntöä tai perustetaan uusi yhtiö tehtävää tai sen osaa hoitamaan.

Valtion määräämisvallassa olevista ja kaupalliseksi toimiviksi määritellyistä yhtiöistä useiden toiminta edistää tai muutoin palvelee yleisiä etuja. Yhtiöittämiskehitys näyttää merkinneen toimintojen pilkkomista yhä pienempiin kokonaisuuksiin samoin kuin valtion yhtiöiden tytäryhtiöiden määrän kasvuun. Nämä voivat osaltaan taas voi helposti hämmästyttää käsitystä yhtiön toiminnan merkityksestä koko yhteiskunnalle ja kaventaa julkisuusperiaatteen toteutumista.

Moneen valtionyhtiöön liittyy, onpa se mainittu erityistehtävän tai strategisen intressin määrittelyssä, merkittäviä yleistä etua toteuttavia ja edistäviä tehtäviä. Nämä liittyvät esim. elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä, energiahuollosta ja kaupankäynnistä sekä liikkumisen mahdollisuuksista huolehtimiseen. Tällaisiin yhtiöihin voidaan lukea yhtiöt, joiden toiminnan tarkoituksena on huolehtia siitä, että Suomen sähköverkot toimivat (Fingrid Oy), Suomeen saadaan talvella tavaroita ulkomailta (Arctia Oy), kaasun siirto ja toimivuus on varmistettu kaikissa olosuhteissa (Gasum Oy), viljaa on varastoitu (Suomen Viljava Oy) tai että lentoliikenne toimii poikkeusoloissakin (Finavia, Air Navigation Oy). Ei liene tarpeen sanoa, että mainitulla seikoilla on merkittävä tosiasiallinen vaikutus kansalaisiin ja yhteiskuntaan yleisemminkin.

Useammalla yhtiöllä on eri tavoin liityntöjä turvallisuuden varmistamiseen. Tähän ryhmään kuuluvia yhtiöitä ovat mm. Suomen Turvallisuusverkko Oy, joka on jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Turvallisuusviranomaisia avustavia tehtäviä hoitavat myös nyttemmin Arctia Oy:n konserniin kuuluva Meritaito Oy sekä Traffic Management Finland Oy ja sen tytäryhtiöt.

Oman ryhmänsä muodostavat yhtiöt, joiden tarkoituksena on tuottaa tuloja omistajilleen – kunnille ja valtiolle.⁹² Aikaisemmin jaksossa 2.2. olevaan yhtiökohtaiseen kuvaukseen

92 Valtion vuoden 2019 talousarvion mukaan valtion tulojen arvioitiin olevan 53,8 mrd € ja valtion nettolainoton 1,7 mrd. €. Valtion osinkotulot, pääomanpalautusten ja osakkeiden myyntitulojen arviointiin olevan 1,9 mrd. €.

on otettu mukaan joitakin sellaisia kaupallisesti toimivia yhtiöitä, joille ei ole määritelty erityistehtävää (Cinia Oy, Baltic Connector Oy).

Kilpailuilla markkinoilla toimivilla yhtiöillä tavoitellaan julkisyhteisölle tuloja. Kilpailun neutraalisuuden kannalta voidaan argumentoida sen puolesta, että julkishallinnon määrittämisvallassa olevia markkinoilla toimivia yhtiöitä ei tulisi asettaa yksityisten omistamiin yhtiöihin nähden huonompaan asemaan julkisuuslainsäädännön soveltamisvelvoitteen vuoksi.

Toisaalta – kuten aikaisemmin on jo selostettu – julkisuuslain sääntelyjärjestelmässä otetaan jo nykyisin huomioon lain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden liikesalaisuuksien suoja ja intressi edullisiin hankintoihin ja sijoituksiin. Sääntely on lisäksi helposti tarvittaessa täydennettävissä. Eri asia on, että salassapitosäännösten soveltaminen voi käytännössä johtaa tapauskohtaisesti siihen, että varsin monenlaiset taloudelliseen toimintaan liittyvät tiedot voivat olla salassa pidettäviä tai niiden julkisuus myöhentyä.

Nykyisin valtionhallinnossa kaupallisiksi toimiviksi luettujen yhtiöiden asemaa arvioitaessa näyttäisi olevan syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, toimiiko yhtiö joko tosiasiallisesti tai lainsäädännöstä johtuvista syistä monopoliasemassa joko valtakunnallisesti tai alueellisesti.

Valtion sijoitustoimintaa koskevat yhtiöt, joihin liitetään omistajaohjauksessa käytetyn käsitteistön mukaan finanssi-intressi, muodostaa julkisuuden sääntelyä harkittaessa oman ryhmänsä. Onko kysymys julkisesta tehtävästä? Selkeää vastausta ei liene ole, mikä voi olla seurasta siitä, että julkisten varojen käyttö niitä ulkoistamalla – ainakin tavanomaisen demokratiassa avoimesti toteutuvan budjettivallan ulkopuolelle – ei näyttäisi olevan samalla tavalla lainsäädännön tai oikeustieteen kohteena kuin julkisten hallintotehtävien ulkoistaminen.

Solidium Oy:n toiminnassa on kysymys pörssinoteerattujen osakkeiden hallinnasta, myynnistä ja hankkimisesta, joita koskevat tiedot tulevat arvopaperimarkkinalain mukaan jo sellaisenaan julkisiksi. Sama koskee kahta strategiseksi yhtiöksi määriteltyä yhtiötä (Finnair Oyj ja Fortum Oyj). Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi yksinkertaisinta on jättää edellä tarkoitetut yhtiöt julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Muut tähän ryhmään kuuluvat yhtiöt voitaisiin esim. velvoittaa viestimään nykyistä paremmin toiminnastaan.

Hallituspolitiikkaa palveleviin yhtiöihin ja niiden tytäryhtiöihin liittynee sinänsä tavanomaista suurempi julkisuusintressi, koska kysymys on julkisten varojen käyttöä koskevista muutoksista. Vake Oy:öön siirrettävät valtion omistamien osakkeiden myynnistä saatavia varoja koskevat tiedot ovat sinänsä jo nykyisin julkisia, mutta yhtiön ja sen tytäryhtiöiden toiminta ei. Yhtiöiden toiminnan merkityksen ja laajuuden vuoksi niiden kuulumiselle

julkisuuslain alaisuuteen on siksi vahvat perusteet etenkin, kun otetaan huomioon, että toiminnassa valtion osakeomistus vähenee ja että varoja sijoitetaan muuhun toimintaan.

Avoimuus toteutuu sitä paremmin, miten selkeämpiä ja yleisesti noudatettavia salassapitoa koskevat säännökset ovat ("julkisuuden paradoksi"). Tästä näkökulmasta voi herättää huolta se, että lainsäädäntöprosessissa ei aina ole havaittu riittävällä tavalla, että etenkin valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin voi niiden toiminnan seurauksena kerääntyä tietoja esim. valmiusasioista ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä seikoista ilman, että tiedot selkeästi kuuluisivat julkisuuslain salassapitosäännösten alaisuuteen. Jos kysymys on julkisuuslaissa tarkoitettujen etujen suojasta, riittävänä ei voitane pitää, että salassapito perustuu parhaimmillaankin yksityisoikeudelliseen työsopimukseen.

Se, että yhteisö tai säätiö on julkisyhteisön määräämisvallassa, ei ole merkityksetöntä niiden toiminnan julkisuuden kannalta. Oikeuskirjallisuudessa todetun tavoin yksityisoikeudellisten muotojen käytössä julkishallinnossa tulisi edellyttää, että toiminta sopeutetaan yleisten etujen perustavanlaatuisiin vaatimuksiin, joihin toiminnan avoimuus kuuluu.⁹³ Tämä näyttääkin edellyttävän yhtiön perustamista koskevalta päätöksenteolta ja sen valmistelulta johdonmukaisuutta, vaihtoehtojen vertailua sekä huolenpitoa osakeyhtiölainsäädännön keinojen määrätietoisesta hyödyntämisestä.

Valtियोhtiöitä analysoidessa ongelmaa lisää tai arviointia vähintäänkin vaikeuttaa valtionyhtiöiden ohjausta koskevan lainsäädännön tietynasteinen vähäeleisyys ja omistajaohjauksessa omaksuttu tapa ryhmitellä ja siten myös määritellä eri yhtiöiden merkitystä. Käytetty kolmijako erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin ja yhtiöihin, joihin liittyy strateginen tai finanssi-intressi, ei välttämättä ole aina kohdilleen osunut eikä ryhmittely ole välttämättä johdonmukainen.

Valtियोhtiöitä ja yhtiöittämiskehitystä tarkasteltaessa näyttää tarpeelliselta kiinnittää huomiota myös osakeyhtiöiden yhä kasvavaan tytäryhtiöiden määrään. Tytäryhtiöt – valtion kehitysyhtiöitä lukuun ottamatta – jäävät kokonaan omistajaohjauslain soveltamisen ulkopuolelle. Siitä puolestaan seuraa, että niiden toiminnan julkisuus ei voi toteutua samalla tapaa edes välillisemmin kuin emoyhtiön omistajanohjausta varten saatujen asiakirjojen kautta.

On syytä kiinnittää huomiota kahteen merkitykselliseen seikkaan: miten turvataan luottamus julkisten asioiden hoitoon silloinkin, kun niitä hoitavat yksityisoikeudelliset organit? Miten pidetään huolta siitä, että uudet rakenteet eivät luo edellytyksiä korruptiolle tai muulle epäasialliselle toiminnalle etenkin, kun kysymys on viime kädessä toiminnasta,

93 Olli Mäenpää: (Pohjoismainen juristikokous 2014)

joka ainakin alkuvaiheessa perustuu julkisiin varoihin. Avoimuus ja jonkinasteinen virkavastuun kaltainen järjestely voisivat toimia epäkohtia ennalta ehkäisevinä.

Tämän muistion tarkoituksena on palvella julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen tähtäävän lainvalmistelun perusvalmisteluvaihetta. Seuraavilla sivuilla on yhteenvedonomainen taulukkomuotoinen esitys perusvalmisteluvaiheen keskusteluja varten. Taulukkoa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan enemmänkin esimerkkejä antavaksi. Sen tarkoituksena on enemmänkin kuvata sitä, kuinka kiinteästi tehtäviltään ja toiminnan tavoitteiltaan erilaiset yhtiöt liittyvät julkisyhteisön tehtäviin, toimintaan ja yleisiin tavoitteisiin. Pyyntömyksenä on siten havainnollistaa julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevia yhtiöitä eri näkökulmista tarkasteltuina. Luonnosmaisena se toivottavasti lisää ymmärrystä yhtiöiden moni-ilmeisyyteen samoin kuin siihen, että yhdellä ja samalla yhtiöllä voi olla erilaisia tehtäviä ja sen toiminta eri tavoin kytkeytyä julkisen vallan käyttöön, julkisiin hallintotehtäviin ja julkisyhteisöjen yleisiin tavoitteisiin.

Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa ilmenee tehtävän luonne ja tavoitteet. Kohdat etenevät julkisoikeudellisesti merkityksellisimmistä tehtävistä vähemmän merkityksellisiin.

Julkisen vallan käyttö on useimmille helpommin ymmärrettävissä oleva julkisyhteisöjen tehtävä. Sen erottaminen muista julkisista tehtävistä ei välttämättä ole helppoa ja erilaisia painotuksia asiantuntijoidenkin piirissä voi olla. Tosiasiallisen hallintotehtävän suhde julkisen vallan käyttöön voi asettautua harmaalle alueelle, jos toimija voi esim. keskeyttää liikennevälineen matkan, mutta voimatoimet toteutuvat vain virka-avun kautta. Taulukossa muina julkisia hallintotehtäviä hoitavina yhtiöinä kahdella on julkiseksi palvelutehtäväksi luonnehdittavissa oleva tehtävä.

Julkisoikeudellisesti painottuvan näkökulman lisäksi taulukossa on mukana myös toiminnan liittyminen yleisiin etuihin, niiden suojaamiseen ja edistämiseen.

Toisessa sarakkeessa esitetään esimerkkejä yhtiöistä. Sama yhtiö voi olla esimerkiksi useammassakin kohdassa, mikä johtuu toisaalta siitä, että yhtiöillä on erilaisia tehtäviä, tehtäväryhmät eivät välttämättä ole toisiaan poissulkevia eikä niiden välinen ero ole aina selvästi määriteltävissä, kuten edellä on todettu. Toisaalta yhtiön eri tehtävillä voi olla erilaisia merkityksiä yleisten etujen kannalta. Yhtiöitä koskevia tarkempia tietoja on pääsäännön mukaan löydettävissä tämän luvun aikaisemmista jaksoista.

Kolmannessa sarakkeessa on tietoja julkisuuslain nykyisestä soveltamisesta yhtiöön. Suoraan julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat vain sellaiset yhtiön asiakirjat, jotka ovat joko syntyneet lain nojalla annettua tehtävää hoitaessa ja julkista valtaa

käytettäessä tai viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta. Erityissäännökset julkisuuslain soveltamisesta voivat olla informatiivisia ja ne eivät siten luo uusia velvoitteita taikka erityissäännöksiä, jotka luovat velvoitteen julkisuuslain soveltamiseen joko kokonaan tai vain asiakirjajulkisuutta koskevin osin. Tämäkään rajanveto ei aina ole yksiselitteisesti tehtävissä.

Julkishallinnon määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminta osana julkishallinnon tehtäviä ja toimintaa – luonnostelua ja esimerkkejä

Tehtävän luonne ja toiminnan tavoitteet	Esimerkkejä yhtiöistä	Julkisuuslain nykyinen soveltaminen
JULKISIA HALLINTOTEHTÄVIÄ HOITAVAT YHTIÖT		
Julkinen vallan käyttö	Finnvera Oyj, Business Finland Oy VTT Oy Finavia Oyj	erityissäännös ⁹⁴ julkisuuslain nojalla julkisuuslain nojalla julkisuuslain nojalla
Muu julkinen hallintotehtävä		
laissa säädetty	Fingrid Oy (sähkön jakelu, kantaverkko) Suomen Turvallisuusverkko Oy Finnpilot Pilotage Oy (luotsaus; monopoli)	velvoittavan erityissäännöksen perusteella
lain nojalla määrätty tehtävä	Traffic Management Finland Oy ja tytäryhtiöt	
KUNNAN TOIMIALAAN KUULUVA TEHTÄVÄ		
Liikenne	Turun Kaupunkiliikenne Oy	
Koulutus Kunnan elinkeinotoiminnan edistäminen Kulttuuri-, urheilu- ja vapaa-ajan palvelut	Kauppiaitten kauppaoppilaitos Oy Turku Science Park Oy Kiinteistö Oy Tiedepuisto (Vantaa) Mäkelänrinteen Uutikeskus Oy	
LAISSA SÄÄDETYSTÄ PALVELUVELVOITTEESTA VASTAAVAT YHTIÖT		
Valtiosektori	Finnpilot Pilotage Oy (luotsaus) Arctia Oy (jäänmurto) Posti Oy Yleisradio Oy Finavia Oy (suhteessa lentoyhtiöihin)	
Kuntasektori (Kunnalle kuuluvia palveluvelvoitteita toteuttavat)	Kuntien vesihuolto-yhtiöt, esim. Kuntien jätehuolto-yhtiöt (palveluvelvoite laissa)	laissa velvoittava erityissäännös ympäristötietojen julkisuudesta laissa velvoittava erityissäännös

94 Finnevera olisi sijoitettavissa myös kohtaan ”muu julkinen hallintotehtävä”, kysymys on siitä, katsotaanko valtion takausvastuun myöntäminen julkisen vallan käytöksi vai ei.

Tehtävän luonne ja toiminnan tavoitteet	Esimerkkejä yhtiöistä	Julkisuuslain nykyinen soveltaminen
HALLINNON SISÄISIÄ PALVELUJA TUOTTAVAT YHTIÖT (IN-HOUSE YHTIÖT)		
	Hansel Oy Senaatti Oy Uudenmaan Sairaalapesula Oy	
YLEISIÄ ETUJA TOTEUTTAVAT TEHTÄVÄT		
Infrastruktuurin ylläpito	Arctia Oy, Finavia Oyj, VR Yhtymä Oy, Traffic Mangement Finland Oy, Finnpiilot Oy, Meritaito Oy, Suomen Lauttaliikenne Oy Helsingin Satama Oy	
Turvallisuus (ml. huoltovarmuus, poikkeusolojen tehtävät)	Suomen Turvallisuusverkot Oy Finavia Oyj, Air Navigation Services Finland (lentoliikenteen turvallisuus) Meritaito Oy (Merivoimia palvelevat tehtävät) Fingrid Oy Arctia Oy	velvoittava erityissäännös
Koulutus	Turun Ammattikorkeakoulu Oy	velvoittava erityissäännös
Asuntojen saatavuus (sosiaalinen asuntopoliitiikka, elinkeinopoliitiikka)	Kunnalliset asuntoyhtiöt Kruunuasunnot Oy (Governia OY:n tytäryhtiö)	
Elinkeinotoiminnan tukeminen ja edistäminen	Finnvera Oyj, Business Finland Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Teollisen yhteistyön rahasto Oy, VTT Oy	(Finnvera ja Business Finland Oy ks edellä)
Uudenlaisen elinkeinotoiminnan aloittaminen	Suomen Malmijalostus Oy (Terrafame Oy); akkukemikaalitehdas	
Vaikeuksissa olevan toimialan pelastaminen (työllisyys, osaamisen säilyttäminen, aluepolitiikka)	Suomen Metallijalostus Oy (Terrafame Oy)	
Ympäristön suojelu, energiatehokkuuden edistäminen	Motiva Oy	
Haittojen ehkäisemistä tavoittelevat yhtiöt (Alko, Veikkaus)	Alko Oy Veikkaus Oy	
TULOJA TUOTTAVAT YHTIÖT		
Markkinoilla toimivat yhtiöt	kuntien sähkölaitokset Finnair Oyj Forum Oyj Patria Oyj Cinia Oy	
Sijoitustoimintaa harjoittavat yhtiöt (valtio)	Solidium Oy, Gasonia Oy, Governia Oy sijoitustoimintaa harjoittaa myös mm. Finavia Oyj	
VALTIONEUVOSTON TOIMINTAA VÄLITTÖMÄSTI PALVELEVAT YHTIÖT		
	Valtion kehitysyhtiö Vake Oy	

VI TIIVISTELMÄ NYKYISESTÄ TILANTEESTA

1. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus on perustuslaissa säädetty perusoikeus. Tiedonsaantia viranomaisen asiakirjoista voidaan rajoittaa vain lailla ja vain välttämättömistä syistä. Julkisuuslailla säädetään tarkemmin tämän perusoikeuden toteuttamisesta.
2. Tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on luoda mahdollisuudet valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteitä ja osallistua yhteisten asioiden hoitoon ja vaikuttaa siihen. Tiedonsaantioikeus on siten keskeinen demokratiaan kuuluva oikeus ja se on omiaan luomaan luottamusta julkisyhteisöjen toiminnan asianmukaisuuteen.
3. Tiedonsaantia toiminnasta voidaan lisätä myös tiedottamista ja muuta viestintää koskevien velvoitteiden avulla. Kuntalaissa säädetään velvollisuuksista tiedottaa kuntakonsernin toiminnasta, mikä kattaa myös tiedon jakamisen kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnasta.
4. Osakeyhtiönlain mukaan yhtiöjärjestykseen voidaan sisällyttää tiedon antamista ja tiedottamista koskevia määräyksiä, jotka eivät ole osakeyhtiölain, muun lain tai hyvän tavan vastaisia.
5. Julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan eivät kuulu valtion tai kuntien määäämisvallassa olevat yhtiöt. Julkisuuslakia kuitenkin sovelletaan kuntien ja valtion yhtiöiden asiakirjoihin eri tilanteissa.
6. Julkisuuslaki koskee kaikkia viranomaisen hallussa tai määäämisvallassa olevia asiakirjoja. Siten yhtiöiden viranomaisille eri yhteyksissä toimittamat asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin (esim. yhtiöiden omistajaohjausta varten toimitetut tai sitä varten laaditut yhtiötä koskevat asiakirjat). Keskeisimmät yhtiön toiminnan omistajanohjaukseen kuuluvat asiakirjat ovat siten julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Se, kuinka laajasti toiminnan avoimuus tätä kautta toteutuu, on riippuvainen

yhtiöjärjestykseen otetuista määräyksistä ja omistajaohjauksen käytännön toteuttamisesta muutoinkin.

7. Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta. Sitä ostopalvelujen käyttö ei kavenna julkisuuslain soveltamisalaa, vaan em. asiakirjat ovat viranomaisen määräämisvallassa.
8. Julkisuuslakia sovelletaan myös sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa. Muutaman valtion määräämisvallassa olevan yhtiön asiakirjat ovat ainakin osittain tällä perusteella julkisuuslain soveltamisalan piirissä.
9. Hankintalainsäädännön mukaan ainakin osa valtion ja kuntien määräämisvallassa olevista yhtiöistä ovat julkisoikeudellisia laitoksia, joihin hankintalakeja sovelletaan ja jotka tekevät hankintalain mukaisia päätöksiä, joissa ne käyttävät julkista valtaa. Tämän seurauksena niiden hankintoihin liittyvät asiakirjat saattavat olla jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalan piirissä, joskin hankintalakien julkisuuslain soveltamista koskevia säännöksiä voitaneen pitää tulkinnanvaraisina.
10. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa yksityisille toimijoille vain lailla ja jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja jos se ei vaaranna perusoikeuksia tai muita hyvän hallinnon takeita.
11. Erityissäännösten perusteella julkisuuslakia sovelletaan joihinkin valtionyhtiöihin ja kunnan yhtiöihin.
12. Siitä huolimatta, että julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus on perusoikeus ja että julkisuuslain soveltaminen on osa hyvän hallinnon takeita, julkisuuslakia sovelletaan erityissäännösten perusteella vain osaan julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevista yhtiöistä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Erityissäädöksen käsittely ei kaikissa tapauksissa ole tapahtunut perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
13. Erityissäännökset julkisuuslain noudattamisesta koskevat usein vain sellaisia asiakirjoja, jotka ovat syntyneet julkista hallintotehtävää hoidettaessa. Kysymyksen ollessa esim. julkisyhteisön määräämisvallassa olevasta yhtiöstä, ulkopuolelle jäävät tällöin esim. henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon asiakirjat. Myös julkisuuslain viestintävelvoitteita koskevat säännökset eivät välttämättä tule sovellettaviksi. Sama koskee julkisuuslain soveltamisalaan jo nykyisin kuuluvia lain nojalla tehtäviä hoitavia, jotka tehtäviä hoitaessaan käyttävät julkista valtaa riippumatta siitä, minkälaisia erilaisia yhteyksiä kaiken kaikkiaan toiminnalla on julkisiin tehtäviin.

14. Lainsäädäntöprosessissa ei näyttäisi annetun merkitystä sille, että osa etenkin valtion määräämisvallassa olevista yhtiöistä saa tehtäviensä vuoksi sellaisia esim. valmiusasioihin ja turvallisuuteen koskevia tietoja, joiden salassapidon sääntely ei ehkä kaikissa tilanteissa ole kattava.
15. Lainsäädäntöprosessissa julkisuuslain merkitys ja se seikka, että julkisuusperiaate koskee myös tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyviä asiakirjoja, ei näytä saaneen yhtä suurta huomiota kuin oikeusturvakysymykset. Lainsäädäntökäytäntö on osin epäjohdonmukainen. Etenkin julkisten palvelujen yhteydessä tai tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyvät asiakirjat ovat usein jääneet julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.
16. Julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvat sekä valtion liikelaitokset että kunnalliset liikelaitokset. Merkittävä kavennus julkisuusperiaatteen soveltamiselle syntyi, kun valtion liikelaitokset suurimmaksi osaksi yhtiöitettiin. Sama tapahtui jossain määrin myös kunnissa. Syynä liikelaitosten alasajolle oli EU:n kilpailulainsäädäntö ja sen tulkinta.
17. Julkisuuslain uudistamista ja sen ulottuvuutta harkittaessa merkityksellinen seikka on, halutaanko ja miltä osin vastedeskin noudattaa samoja periaatteita kuin nykyisessä lainsäädäntökäytännössä on toteutettu annettaessa erityissäännöksiä julkisuuslain soveltamista julkisissa hallintotehtävissä syntyviin asiakirjoihin.
18. Valtion yhtiöt ovat perustaltaan, funktioiltaan ja tavoitteiltaan erilaisia. Julkisuussääntelyyn ulottaminen valtion määräämisvallassa oleviin pörssiyhtiöihin näyttää arvopaperimarkkinalainsäädäntö huomioon ottaen olevan vaikeaa.
19. Muistiossa on luotu pohjaa arvioida luoneeltaan, funktioltaan, toiminnaltaan ja sen tavoitteilta erilaisia valtionyhtiöitä asiasta mahdollisesti käytävän keskustelun jäsentämiseksi.
20. Useissa tapauksissa julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevilla yhtiöillä on voimakkaat siteet julkishallinnon tehtäviin ja niiden toiminta palvelee yleisiä etuja ja niiden toteuttamista. Yhtiöt ovat julkisyhteisöjen omistajanohjauksessa ja julkishallinto valitsee käytännössä niiden hallitukset ja useissa tapauksissa ja eri tavoin hoitaa niiden toiminnan rahoituksen.
21. Se, että yhteisö tai säätiö on julkisyhteisön määräämisvallassa, ei ole merkitykseltä niiden toiminnan julkisuuden kannalta. Oikeuskirjallisuudessa todetun tavoin yksityisoikeudellisten muotojen käytössä julkishallinnossa tulisi edellyttää, että toiminta

- sopeutetaan yleisten etujen perustavanlaatuisiin vaatimuksiin, joihin toiminnan avoimuus kuuluu.
22. Valtion yhtiöillä on useita tytäryhtiöitä, jotka nekin voivat hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Näitä ei kaikkia ole voitu tässä yhteydessä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Tytäryhtiöt jäävät valtion kehitysyhtiöitä lukuun ottamatta muutoin valtion omistajaohjauslain toteuttamisessa noudatettavien säännösten ulkopuolelle, mikä mm. vähentänee välillisen tiedonsaantioikeuden toteutumista.
 23. Kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt ovat joko kunnalle sisäisiä palveluja tai muita palveluja tuottavia (ns. in-house) yhtiöitä, avoimilla markkinoilla toimivia yhtiöitä tai verovaroin toimivia kunnallista toimintaa organisoivia yhtiöitä. Kunnat eivät voi toimivaltansa puitteissa perustaa yhtiöitä puhtaasti spekulatiiviin tarkoituksiin.
 24. Valtion omistajaohjauslaissa säännellään lähinnä vain päätösvalan jakamista valtioneuvoston, omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön ja eduskunnan välillä. Laissa ei ole havaittavissa muita elementtejä, joissa annettaisiin merkitystä sille, että kysymys on valtiosta osakkeen omistajana. Yhteisiä lähtökohtia ei ole muutoinkaan kattavasti määritelty.
 25. Valtion omistajaohjauksessa ei näyttäisi olevan määritelty yleisiä lähtökohtia esim. siitä, missä tilanteissa yhtiöillä on oikeus sijoitustoimintaan silloinkaan, kun niillä on hoidettavanaan lainsäädäntöön perustuva erityistehtävä.
 26. Lainvalmistelun perusvalmisteluvaiheen kannalta yksi keskustelukysymys on, ulotetaanko julkisuuslain säännökset myös sellaisiin julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin, jotka toimivat avoimilla markkinoilla. Julkisuuslain salassapitosäännökset suojaavat soveltamisalan laajentamisesta riippumatta liikesalaisuuksia ja estävät markkinoilla toimivien kilpailutilannetta vaarantavien tietojen julkiseksi tuloa.
 27. Selvitysten perusteella näyttää siltä, että kuntien tytäryhteisöjen omistajaohjauksen sisältö on tarkemmin määritelty ja sen toteuttamiskeinot laajempia kuin valtionyhtiöiden omistajaohjauksessa. Jatkovalmistelussa voitaneen harkita valtion omistajaohjauslain täydentämistä.
 28. Kunnat ja valtio eivät uusia enemmistöomistukseen tulevia yhtiöitä perustettaessa tai sen jälkeenkään näytä käyttävän täysimääräisesti niillä osakeyhtiölain mukaan käytettävissä olevia omistajanohjauksen keinoja. Esim. hyviä malleja omistajan

tiedonsaantioikeuden tai yhtiön toteuttamiseksi ei näytä juuri olevan.

29. Uudistusta valmisteltaessa on lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi pidettävä huolta, että julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt tulevat kaikki julkisuuslain soveltamisalan piiriin toisiaan vastaavalla tavalla.
30. Muistiossa keskiössä ovat olleet julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt. Perusvalmisteluvaiheessa on tarpeen yksityiskohtaisemmin selvittää julkisia hallintotehtäviä, erityisesti julkista valtaa käyttävien yksityisoikeudellisten yksiköiden toiminnan julkisuussäätelyn laajuutta tehtävien hoidossa syntyvien asiakirjojen julkisuutta laajemmin. Tässä erittelyssä olisi asianmukaista ottaa huomioon harjoitettava toiminta kokonaisuudessaan ja kaikki toimintaan kuuluvat julkiset tehtävät sekä toiminnan rahoituksen luonne.
31. Muistiota laadittaessa tuli esiin muita julkisuuslain yleiseen soveltamiseen liittyviä uudistustarpeita, joihin käsitykseni mukaan on tarpeen kiinnittää huomiota asian perusvalmisteluvaiheessa.

VII AVOIMUUDEN LISÄÄMINEN JA SEN KEINOT

1. Tarkastelun perusteista

Tehtävänä oli mahdollisuuksien mukaan kartoittaa vaihtoehtoja sekä keinoja ennakolta varmistaa asianmukaisen avoimuuden toteuttaminen julkishallinnon määräämisvallassa olevissa yksiköissä ottaen huomioon julkishallinnon tehtävien ja palvelujen sekä julkis-yhteisöjen muun toiminnan siirtyminen yhä laajemmin varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Mahdollisuuksien mukaan tuli tehdä ehdotukset käytettävissä olevista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista avoimuuden lisäämiseksi sekä arvioida niihin liittyviä vaikutuksia.

Seuraavassa tarkastellaan erilaisia keinoja avoimuuden lisäämiseksi ja vaihtoehtojen muodostamiseksi. Erikseen tarkasteltujen vaihtoehtojen lisäksi on olemassa se vaihtoehto, ettei ryhdytä mihinkään lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin. Tällaiselle vaihtoehdolle ei näyttäisi olevan perusteita ottaen huomioon paitsi edellä tässä selvityksessä esiin tulleet seikat, myös asiasta tehdyt eduskunta-aloitteet.

Harkittaessa lainvalmistelun tarvetta ja mahdollisen säädöksen sisältöä on kaksi eri näkökulmaa, jotka ovat ainakin osaksi toisilleen vastakkaisia: tarve nähdä, minkälaisia mahdolliset säännökset olisivat ja toisaalta tarve ymmärtää ja huolehtia lainvalmistelun tietopohjan riittävydestä. Yksittäisen säännöksen taustalla on jo koko joukko erilaisia vaihtoehtoja ja tehtyjä valintoja, minkä vuoksi säännösehdotusten esittämiseen liian aikaisessa vaiheessa liittyy omat riskinsä. Edellä sanotusta huolimatta tässä luvussa esitetään pääpiirteissään kolme eri vaihtoehtoa ja niitä konkretisoivat alustavat luonnokset mahdollisiksi säännöksiksi.

Luvun loppuun on otettu muistiinpanoluonteinen jakso kuvaamaan niitä tekijöitä, jotka näyttäisivät olevan tarpeen perusvalmisteluvaiheessa ottaa huomioon ja selvittää. Jakso on olennainen osa ehdotuksia.

2. Keinoista avoimuuden lisäämiseksi ja vaihtoehtojen muodostamisesta

Uudistuksen tavoitteita määriteltäessä lähtökohtina ovat luonnollisesti julkisuusperiaatteen funktiot ja tiedonsaannin merkitys niin osallistumisoikeuksien ja hallinnon valvonnan mahdollistajana kuin luottamuksen ja toiminnan luotettavuuden lisääjänä. Kysymys on viime kädessä siitä, mikä kunnan ja valtion asema on osakkeenomistajana ja miten yhtiömuotoa käytettäessä voidaan pitää yllä samoja toimintaan liittyviä vaatimuksia kuin muusakin julkisyhteisön toiminnassa.

Julkishallintoon kohdistuu ja siltä vaaditaan sellaista toimintaa, joka on omiaan synnyttämään luottamusta. Tämä ilmenee mm. vaatimuksina siitä, että hallinto toimii asianmukaisesti ja ilman epäasiallisia vaikuttimia ja että tehtäviä hoitavat ovat luotettavia ja toimivat puolueettomasti. Yleisillä tiedonsaantioikeuksilla on luottamuksen ja asianmukaisuuden kannalta merkittävä rooli hallintolain ja hallinnollisten periaatteiden lisäksi.

Tiedonsaantioikeudet toimivat osaltaan ennalta ehkäisevänä keinona esim. korruption ja muiden epäasiallisten menettelytapojen ehkäisyssä on sitten kysymys julkisista hallinto-tehtävistä tai julkisten varojen käytöstä. Yhtiöittämisessä ja julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnassa olennaista on, miten ja millä eri keinoin pidetään huolta siitä, että tehtävien hoidon organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan.

Julkisten varojen käytön kannalta oman kysymyksensä muodostavat etenkin valtion määräämisvallassa olevien yhtiöiden tytäryhtiöt, jotka pääsäännön mukaan jäävät omistajaohjauksien soveltamisalan ulkopuolelle samoin kuin esim. sellaiset julkisia hallintotehtäviä hoitavat yhtiöt, jotka harjoittavat sijoitustoimintaa.

Kuntien ja valtion määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kehittämiseen on useita keinoja. Näistä yksi on laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa. Vaihtoehtoja voidaan muodostaa sen suhteen, sovellettaisiinko julkisuuslakia kaikkiin julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin vai vain osaan niistä. Sama koskee julkisuuslain soveltamista julkisiin hallintotehtäviin: laajennetaanko julkisuuslain soveltamisala kattamaan kaikki julkiset hallintotehtävät ja toteutettaisiinko julkisuuden lisääminen nykyisen tapaan erityissäännösten avulla lainsäädäntökäytäntöä kehittämällä.

Tiedonsaantioikeuksia ja -mahdollisuuksia voi toteuttaa tai tehostaa myös välillisen tiedonsaannin keinoin; ts. huolehtimalla siitä, että omistajaohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on monipuoliset tiedot yhtiöistä ja että ne tehostavat omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräämisvallassaan olevien yhtiöiden toiminnasta. Tämä edellyttää muun ohella omistajaohjauksessa käytettävissä olevien keinojen tehokasta hyödyntämistä.

Julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuutta voidaan lisätä myös esim. velvoittamalla yhtiöt tiedottamiseen ja muuhun viestintään. Kuntalaissa on jo nykyisin säännökset tiedottamisesta kuntakonsernin toiminnasta. Kuntakonserniin kuuluvat myös kunnan tytäryhteisöt. Avoimuutta voitaisiin lisätä esim. valtion omistajaohjauslakiin otettavilla säännöksillä, tehostamalla ja selkeyttämällä julkisia tehtävien hoitavien viestintää koskevia velvoitteita taikka tehostamalla osakeyhtiölain mukaisia omistajan käytettävissä olevia keinoja ja niiden toteuttamista käytännössä.

Eri keinoja ja vaihtoehtoja voidaan myös yhdistää. Eri keinoja yhdistämällä voidaan todennäköisesti luoda uudistuksen tavoitteita toteuttava, toimiva ja eri toimijoiden kannalta tarkoituksenmukainen malli etenkin, jos päädytään varovaisemman ja asteittain etenevän uudistuksen malliin.

Uudistuksen vaihtoehtoja ja niistä muodostettavissa olevia yhdistelmiä voi verrata tarkoituksenmukaisimmin hahmottamalla niiden vaikutuksia. Siinä apuna voi käyttää soveltuvin osin hallituksen esitystä laatimista varten annettuja vaikutusten arviointia koskevia ohjeita.⁹⁵ Sääntelykohteen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ovat paitsi vaikutukset kansalaisiin, myös vaikutukset viranomaisten ja yhtiöiden toimintaan sekä kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset.

Jos huomiota halutaan kiinnittää esim. yhtiöiden mahdollisuuteen ratkaista asiakirjapyyntöjä asianmukaisesti ja siinä tarvittaviin resursseihin, ajateltavissa on, että yhtiöiden asiakirjapyyntöjen ratkaisee se viranomainen, joka vastaa yhtiön omistajaohjauksesta.

Lainsäädännön toimivuus on muutoinkin merkittävä asia lainvalmistelussa. Tämä pätee erityisesti pohdittaessa julkisia hallintotehtäviä hoitavien sisällyttämistä julkisuuslain soveltamisalaan. Julkisen hallintotehtävän käsite kattaa erilaisia tilanteita ja sen sisällöstä voi olla erilaisia käsityksiä asiantuntijoidenkin piirissä.

⁹⁵ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointiohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

3. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – muutokset julkisuuslakiin

3.1. Perusvaihtoehto

Osa kuntien tytäryhteisöistä on jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalan piirissä erityissäännösten perusteella. Niiltä osin kuin yhtiö hoitaa tehtäviä kunnan viranomaisen toimeksiantosta, asiakirjat ovat jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalan piirissä.

Muutama valtioenemmistöisistä yhtiöistä noudattaa toiminnassaan joko kokonaan tai osittain julkisuuslakia julkisuuslain taikka erityissäännöksen perusteella. Osassa yhtiöistä hoidetaan sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa ja joiden toimintaa koskevissa säädöksissä ei ole julkisuuslain noudattamisesta erityissäännöstä.

Julkista hallintotehtävää hoitavia koskevassa julkisuussääntelyssä tehtävät muutokset voivat vaikuttaa jo sellaisenaan julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuuteen etenkin valtioenemmistöisissä yhtiöissä.

Kuntien ja valtion yhtiöiden toiminnan julkisuutta voidaan lisätä ottamalla asiasta julkisuuslakiin uudet säännökset.

Perusvaihtoehdossa:

1. Kunnan määräämisvallassa olevista yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jätettäisiin avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt.
2. Valtioenemmistöistä yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jäisivät:
 - a. pörssiyhtiöt (Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oyj),
 - b. yhtiöiden toiminta niiltä osin kun ne toimivat avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista hallintotehtävää.

Vaihtoehtoa puoltavina tekijöinä voitaneen pitää ensinnäkin sitä, että avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla toimivien yhtiöiden tarkoituksena on tulonhankinta julkisyhteisölle, ei niinkään tarve ja tavoite toteuttaa muuta yleistä etua. Toiseksi painoarvoa voitaneen antaa myös sille, että yhtiöiden asiakirjoista merkittävä osa voisi käytännössä jäädä yhtiön liikesalaisuuksia ja kilpailuasemaa suojaavien salassapitosäännösten vuoksi varsin kapeaksi.

Julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulisivat sellaiset kaupallisesti toimivat yhtiöt, jotka eivät asemansa tai tehtäviensä luonteensa ja toiminnan tavoitteiden kannalta ole tosiasiasa rinnastettavissa aidosti markkinoilla toimiviin yrityksiin.

Muutosten teknisten toteuttamisen kannalta voi olla tarpeen ensinnäkin tarkemmin selvittää, onko julkisuuslain sääntelyssä syytä poiketa valtion omistajaohjauslaista ja käyttää käsitteen ”valtioenemmistöinen osakeyhtiö” sijaista jotakin muuta ilmaisutapaa.

Tämä johtuu omistajaohjauslain 1 §:n 2 momentista, jonka mukaan lakia ei sovelleta Kansaneläkelaitoksen, Suomen Pankin tai Valtion eläkerahaston omistamiin osakkeisiin eikä niiden omistamien osakkeiden tuottamia ääniä oteta huomioon tämän lain mukaisia äänivaltaosuuksia laskettaessa. Määrittely lienee ollut tarpeen valtioneuvoston ja eduskunnan toimivallan sääntelyn kannalta, mutta se näyttäisi olevan merkityksetön julkisuusperiaatteen kannalta etenkin, kun otetaan huomioon, että kaikki säännöksessä mainitut kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Joka tapauksessa näyttäisi myös olevan aihetta ottaa huomioon, että yhtiö voi olla useamman eri julkishallintoon kuuluvan yksikön (tässä mukaan lukien myös yhtiön tai säätiön) omistuksessa. Esimerkiksi Kuntarahoitus Oyj on kuntien ja valtion (vähemmistöosakas) yhdessä omistama yhtiö.

Perusvalmistelussa selvitettävä ja tarkennettava asia onkin, miten sääntelyn kohteeksi tulevat julkishallinnon määräämisvallassa olevat yhteisöjä ja säätiötä koskevat yleiset määrittelyt tehdään. Jaksossa 4. olevissa alustavissa säännösehdoituksissa on yritetty ottaa huomioon mahdollisimman kattavalla tavalla ne käytännössäkin esillä olevat tilanteet, joissa kunta (ml. kuntayhtymät) ja valtio (ml. sen viranomaiset) joko erikseen tai yhdessä toimivat yhtiömuotoista organisointitapaa käyttämällä.

Erillinen ja oma kysymyksensä on, tulisiko uusien säännösten soveltaminen olla mahdollista vain julkisyhteisöjen kokonaan määräämisvallassa oleviin yhteisöihin. Tällaista vaihtoehtoa vastaan puhuu muun ohella se, että se antaa mahdollisuuden yksinomaan käytännön päätöksillä kaventaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Esimerkiksi valtion omistuksen alinta rajaa on viimeisimmällä valtion omistajaohjauslain muutoksilla alennettu ja vähennetty muutoinkin eduskunnan päätösvaltaa osakeomistukseen liittyvissä järjestelyissä.

Teknisenä seikkana on syytä havaita, että julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevia yhtiöitä koskevaa sääntelyä ei voi kovin helposti voida sisällyttää julkisuuslain 4 §:ään, riippumatta siitä, minkä laajuisena uudistus toteutetaan. Uudistuksen merkitys olisi sekä selkeämmin havaittavissa että uudistus helpoimmin toteutettavissa ottamalla lakiin kokonaan uusi 4 a §.

Voimassa olevan julkisuuslain 4 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien asiakirjoista julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvat vain ne, jotka ovat syntyneet hoidettaessa laissa säädettyjä sellaisia tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa.

Perusvaihtoehdossa kysymyksen ollessa muusta kuin julkista vallan käyttöä koskevista julkisista hallintotehtävistä:

1. *julkisuuslain soveltaminen julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityisomistuksessa olevaan organisaatioon tai henkilöön jäisi vaihtoehdossa riippumaan siitä, sisältyykö tehtävien hoitoa koskevaan lainsäädäntöön erityissäännös velvollisuudesta noudattaa julkisuuslakia;*
2. *julkisuuslakia sovellettaisiin julkisyhteisön määräämisvallassa olevaan yhtiöön, joka hoitaa julkista hallintotehtävää riippumatta siitä, toimivatko ne kilpailutilanteessa vai eivät.*

Tätä vaihtoehtoa puoltavana tekijänä olisi se, että säännökset olisivat soveltajien kannalta selkeitä ja julkisuuslain soveltamisvelvoite helpommin hahmotettavissa. Hallintolakia säädettäessä todettiin, että lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätäjä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä.⁹⁶

Julkiset hallintotehtävät, mukaan lukien julkista vallan käyttöä koskevat tehtävät, voivat olla luonteeltaan erilaisia ja niiden merkitys ja vaikutusten laajuus vaihtelee. Tämän vuoksi olisi aiheellista, että

1. *perusvalmistelussa selvitettäisiin voimassa olevan lainsäädännön johdonmukaisuutta sekä tarkasteltaisiin julkista hallintotehtäviä hoitavien toimintaa kokonaisuutena sen arvioimiseksi, tulisiko julkisuuslain soveltamisalaa laajentaa koskemaan tehtäviä hoitavan koko toiminnassa syntyviä asiakirjoja, ei vain julkisen hallintotehtävän hoitoon kuuluvia asiakirjoja;*
2. *julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle nykyistä laajemmin olisi perusteltua harkita etenkin sellaisissa toiminnoissa, joissa käytetään julkista valtaa ja joissa toiminnan rahoituksen perustana olevat varat ovat merkittävältä osin peräisin valtion varoista tai jotka perustuvat laissa säädettyyn maksuvelvollisuuteen (esim. työeläkelaitokset).⁹⁷*

⁹⁶ Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp).

⁹⁷ Eläkelaitosten saavat toiminnan perustana olevat varat työeläkelainsäädännön mukaisesti työnantajalta eläkemaksuna sekä työnantajan palkan yhteydessä työntekijöiltä perimistä työntekijän eläkemaksuista. Eläkemaksut on säädetty suoraan ulosottokelpoiseksi. Eläkelaitoksiin sovelletaan hallintolakia ja arkistolakia.

3.3. Suppeampi vaihtoehto

Tässä vaihtoehdossa julkisuuslain soveltamisalan piiriin ei otettaisi mitään markkinoilla toimivia valtioenemmistöisiä yhtiöitä.

Vaihtoehdossa julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely jäisi nykyiselleen, mutta julkisia hallintotehtäviä hoitaville säädettäisiin velvollisuus noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä viestintävelvoitteita.

3.2. Laajempi vaihtoehto

Laajassa vaihtoehdossa kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta valtionenemmistöisiä pörssiyhtiöitä.

Laajassa vaihtoehdossa julkisuuslain soveltamisalaa koskevaan pykälään otettaisiin uusi säännös, jonka mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin kaikissa julkisten hallintotehtävien hoidossa.

Tätä vaihtoehtokokonaisuutta puoltaa luonnollisesti se, että se takaisi avoimuuden toteutumisen laajasti.

Markkinoilla kilpailevien yhtiöiden toiminnan julkisuuden hyväksyttävyyden kannalta merkityksellistä luonnollisesti on yhtiöiden mahdollisuus pitää salassa liikesalaisuuksiaan ja kilpailuasemaansa vaikuttavat tiedot. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan säännökset sisältävät jo neutraliteettiperiaatteen mukaisesti suojaavat julkisyhteisön liikesalaisuuksia ja muita sellaisia tietoja, joiden julkiseksi tuleminen saattaisi toisen samanlaisen tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittajan parempaan asemaan tai heikentäisi mahdollisuuksia esim. edullisiin velanhoitojärjestelyihin. Säännöksen sananmuotoa näyttäisi olevan tarpeen muuttaa.

Uudistuksen rakentaminen kuvatuille vaihtoehdoille edellyttää perusvalmisteluvaiheessa nyt esitettyä tarkempaa lainsäädännön ja käytännön kartoitusta sekä lain täytäntöönpanon suunnittelua, ml. koulutus.

3.4. Muista julkisuuslain mahdollisista muutoksista

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen joillakin edellä kuvatuilla tavalla antaa aiheen pohtia lain soveltamisalan johdonmukaisuutta ja ymmärtämistä yleisemminkin. Tällöin merkityksellisiä kysymyksiä ovat ainakin,

1. julkisyhteisön määräämisvallassa olevien säätiöiden ja yhdistysten asema;
2. Eläketurvakeskusta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta koskeva poikkeus lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa;
3. lain 5 §:n 1 momentin sisällön informatiivisuuden lisääminen säännöksen merkityksen oikeaksi ymmärtämiseksi;
4. lain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa säädettyjen salassapitosäännösten toimivuus soveltamisalan laajentamisen jälkeen.

Kohdassa 1 esitetyn lähtökohtana on, että kaikki julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yksiköiden tehtäviä hoidettaessa syntyneet asiakirjat tulisivat olla julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden piirissä. Toiminta on merkityksellisempää kuin organisoimisen rakenteet.

Kohdan 2 mukaiset toimet korjaisivat voimassa olevan lainsäädännön epäloogisuuden. Kysymys on lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista julkisoikeudellisista laitoksista, joihin julkisuuslakia tulisi soveltaa samalla tavalla kuin muihinkin julkisoikeudellisiin laitoksiin.

Kohdassa 3 mainittua säännöstä ei näytetä sen enempää lainsäädäntökäytännössä kuin soveltamiskäytännössään aina joko huomattavan tai tulkittavan oikein. Siksi lain muuttaminen on paras keino oikeudellisen viestin oikeaksi perille saattamiseksi.

Kohdassa 4 mainitut seikat on tarpeen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vuoksi.

4. Muun lainsäädännön muuttamisesta ja muista kehittämistoimista

4.1. Hallintolain 7 §:n tarkentaminen ja mahdollinen täydentäminen

Kuten aikaisemmasta ilmenee, hallintolain 2 luvun 7 §:ään lisätiin vuonna 2014 uusi 2 momentti, joka kuuluu:

”Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.”

Säännöksessä käytetään muotoilua, joka saattaa ymmärtää viittaussäännöksi. Hallintolain 2 luvun säännösten on kuitenkin ollut tarkoitus tulla sovellettaviksi myös

yksityisoikeudellisten organisaatioiden toimintaan niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tuloksinvaraisuuden vuoksi sanamuotoa saattaa olla tarpeen tarkistaa.

Toinen huomiota vaativa kysymys on, onko viittausta julkisuuslain 20 §:n 2 momenttiin pidettävä riittävänä haluttaessa kehittää avoimuutta julkisten hallintotehtävien hoidossa.

4.2. Erityissäännösten tarkistaminen

Sen mukaan, millaiseen vaihtoehtoon julkisten hallintotehtäviä hoitavien julkisuussääntelyssä päädytään, voidaan joutua myös tarkistamaan kaikki ne erityissäännökset, joissa veloitetaan noudattamaan julkisuuslakia. Samalla olisi asianmukaista arvioida myös erityissääntelyyn sisältyvien salassapitosäännösten asianmukaisuus. Nämä toimet voivat olla tarpeen säädöshuollollisistakin syistä, koska sääntelytapa näyttäisi vaihtelevan ilman perusteita.

Erityissäännöksiin kuuluvat myös hankintalainsäädännön julkisuuslain soveltamista koskevat säännökset, joiden kehittämistä ja selkeyttämistä olisi tarpeen arvioida.

4.3. Omistajaohjausta koskevan sääntelyn ja ohjauksen kehittäminen

Lainsäädäntökatsaus osoittaa, että valtion omistajaohjausta koskeva lainsäädäntö on sisällöltään merkittävästi suppeampi kuin kunnissa sovellettavat säännökset. Eroa ei voitane perustella yksinomaan kunnallisella itsemääräämisoikeudella ja sitä kautta korostuvalla kuntalaisten asemalla. Omistajaohjauksen tehokkuus – esim. kunnan tai valtion tapa hyödyntää osakkeenomistajana käytettävissään olevia keinoja – on kummassakin tapauksessa merkityksellinen asia.

Valtion omistajaohjauslaissa huomiota on saanut – sinänsä perustellusti – päätösvalan jakaminen valtioneuvoston, omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön ja eduskunnan välillä. Laissa ei ole havaittavissa muita elementtejä, joissa annettaisiin merkitystä sille, että kysymys on valtiosta osakkeen omistajana. Valtion yhtiöitä lainsäädäntönäkökulmasta tarkastellessa syntyy muutoinkin vaikutelma siitä, että valtion omistajuudesta ja siihen liittyvistä erilaista intresseistä ja toiminnan funktioista ei välttämättä ole yhtenäistä ja kaikilta osin selkeää kokonaiskuvaa eikä siihen pohjautuvia yhtenäisiä perusteita yhtiöiden perustamista harkittaessa.

Tätä osoittaa muun ohella se, että ensimmäinen toimintojen yhtiöittämistä koskeva yleinen suositus laadittiin vasta viime vuoden loppupuolella. Tämäkään asiakirja ei sisällä kannanottoja siitä, miten valtion tulisi esim. hyödyntää osakeyhtiölain omistajaohjauksen keinoja. Valtionyhtiöitä koskeva viestintä on varsin rajoittunutta ministeriöiden verkkosivuilla, taloudellisia seikkoja lukuun ottamatta.

Yhtiöiden perustamisvaihe on monella tavalla keskeinen. Tämän vuoksi erilaiset ohjeet ja mallit, joilla voidaan turvata sekä yhtiöiden toiminnan avoimuutta ja omistajaohjauksen tehokkuutta, ovat keskeisiä. Olennaista on myös luoda yhtiöiden perustamista harkittaessa ja niiden valmistelua varten käytännöt, jotka varmistavat sen, että osakeyhtiömuoto on tarkoituksenmukainen ja erilaiset yleiset edut – tai julkisuusperiaatteen soveltamisen kannalta – perusoikeudet huomioon ottava tapa tehtävien hoidon järjestämiseksi ja siinä noudatettaviksi toimiksi. Tämä koskee valtionyhtiöiden lisäksi kuntien määräämisvallassa olevia yhtiöitä.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi jatkovalmistelussa olisikin tarve selvittää mahdollisuudet valtion omistajaohjauksien täydentämiseksi sekä yhtiöiden perustamista koskevaksi yleiseksi ohjaukseksi. Myös kuntasektorilla näyttää olevan tarvetta esim. yhtiöjärjestysten mallien kehittämiseksi.

4.4. Muita mahdolliseen uudistukseen liittyviä havaintoja

Julkisuuslaki on yleislaki, jonka tarkoituksena on toteuttaa perustuslaissa säädettyä oikeutta saada tieto viranomaisen toiminnasta. Sen soveltamisala on laaja ja sitä sovelletaan eri hallinnonaloilla ja laissa määritellyissä tapauksissa myös yksityisissä toimijoissa. Edellä tarkoitettut organisaatiot voivat – niiden toimialasta johtuvista syistä – käsitellä julkisuuslain mukaisia tiedonsaantipyyntöjä suhteellisen harvoin. Tästä seuraa, että organisaatioon ei välttämättä synny samalla lailla kokemusta ja käytäntöjä kuin kysymyksen ollessa organisaation ydintehtävien hoidosta ja sitä koskevien säännösten soveltamisesta.

Edellisestä seuraa, että julkisuuslain soveltamiseen vaikuttaa merkittävästi henkilöstön osaamiseen liittyvät seikat, minkä vuoksi henkilöstön säännöllinen koulutus on keskeisessä asemassa.⁹⁸

Osaamisen puute tai ehkä jotkin muut syyt, kuten yleinen kiire hallinnossa, aiheuttavat senkin, että ylimpien laillisuusvalvojien – oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen – käsittelemissä kanteluasioissa on merkittävä määrä tapauksia, joissa on kysymys varsin yksinkertaisista säännösten soveltamisesta. Toimittajajärjestöt ovat keskustelluissa kiinnittäneet huomiota myös siihen, että viranomaiset ovat asettaneet tietojen antamiselle suuria maksuja, vaikka tietojen antamisesta perittävien maksujen perimisestä annettiin vuonna 2005 suhteellisen tarkat säännökset.

⁹⁸ Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen voimaantulon aikoihin hallinnossa toteutettiin laaja koulutusohjelma. Kuluneen 20 vuoden aikana ei vastaavaa ole ollut. Tuolloin koulutuksessa mukana olleet eivät todennäköisesti enää ole sellaisissa tehtävissä, joissa silloin saatua koulutusta hyödynnettäisiin.

Edellä mainitut antavat aiheen kiinnittää asian jatkovalmistelua varten tarpeeseen suunnitella uudistuksen täytäntöönpano huolellisesti siten, että tieto uudistuksesta ja sen merkityksestä ja käytännön soveltamisesta tavoittaa mahdollisimman hyvin kaikki ne, jotka työtehtävissään soveltavat uudistuksen piiriin kuuluvia säännöksiä. Tätä varten on varattava riittävästi aikaa suunnittelemalla voimaantulo- ja siirtymäsäännökset asianmukaisesti sekä sitouttamalla esim. omistajaohjauksesta vastaavat tahot koulutukseen.

5. Alustavia säännösehdotuksia

Seuraavassa ovat hyvin alustavat säännösehdotukset edellä kuvatuista suppeasta ja laajasta vaihtoehdosta. Tässä yhteydessä ei esitetä yksityiskohtaisia perusteluja – onhan muistiossa kysymys vasta lainvalmistelun esivalmistelusta. Säännösehdotusten taustasta löytyy tietoja tämän luvun jaksoista 1 – 4.

5.1. Perusvaihtoehto

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan 21 päivänä toukokuuta 1999 viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohta ja 2 momentti) 5 §:n 2 momentti, 14 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentin 17 kohta sekä

lisätään lain 4 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 4 a ja 14 a §, seuraavasti:

4 §

Viranomaiset

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa:

3) valtion liikelaitoksia ja muita sellaisia laitoksia, joihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia;

5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itse-
näisiä julkisoikeudellisia laitoksia; (poisto: Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien elä-
kelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;)

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös:

- 1) lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen
perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä
niiden käyttäessä julkista valtaa;
- 2) valtion määräämisvallassa olevan yksityisoikeudellisen yhteisöä ja säätiötä niiden hoita-
essa laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista hallintotehtävää.

Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.⁹⁹

4 a §

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt

Sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, viranomaisena pidetään tätä lakia sovellettaessa myös
julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevaa yhteisöä ja säätiötä, jollei 2 momentissa toisin
säädetä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta:

- 1) valtionenemmistöiseen osakeyhtiöön, jonka osakkeet noteerataan arvopaperipörssin
pörssilistalla, jollei laissa toisin säädetä;
- 2) julkishallinnon määräämisvallassa olevaan yksityisoikeudelliseen yhteisöön tai säätiöön
niiltä osin kuin se toimii avoimilla ja kilpailuilla markkinoilla, jollei 4 §:n 2 momentissa toi-
sin säädetä.

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevalla yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan:

- 1) kuntalain (410/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tytär yhteisöä,
- 2) valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:ssä tar-
koitettua valtionenemmistöistä yhtiötä,

⁹⁹ Tekninen siirto 4 §:n 2 momentin muutoksen johdosta.

3) yhtiötä, jossa kunnalla tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä yhdessä taikka yhdessä valtion tai valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhtiön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, yhtiöjärjestykseen tai yhtiösopimukseen;

4) yhdistystä, jossa valtiolla yksinään tai yhdessä valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhdistyksen äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu jäsenyyteen tai sopimukseen;

5) säätiötä, jonka toimintaa kunta tai valtio tai ne yhdessä rahoittavat, jonka johto on kunnan tai valtion viranomaisen ohjauksen ja valvonnan alainen ja jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio tai kunta valitsee yli puolet.

5 §

Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman viranomaisen tekemän viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta tehdyn sopimuksen tai muun viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa, 14 a §:ssä tai muualla laissa toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen antaman viranomaisen tekemän viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta tehdyn sopimuksen tai muun viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

14 a §

Kunnan viranomaisen ja julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön asiakirjan antamisesta päättäminen

Sen estämättä, mitä 14 §:ssä säädetään:

1) Valtuusto voi kunnan hallintosäännöllä antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvallaa alaiselleen viranhaltijalle;

2) Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön valvonnasta tai ohjauksesta vastaava viranomainen voi yhteisöä tai säätiötä kuultuaan päättää, että se siirtää yhteisön tai säätiön asiakirjan antamista koskevan ratkaisuvallan itselleen.

(vaihtoehto 2 momenttiin:

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön valvonnasta tai ohjauksesta vastaava viranomainen voi yhteisön tai säätiön annettua siihen suostumuksena päättää, että se siirtää yhteisön tai säätiön asiakirjan antamista koskevan ratkaisuvallan itselleen.)

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi viranomaiselle taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi viranomaisen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 4 §:n 2 ja 4 a §:ssä tarkoitettujen yhteisön, säätöön ja henkilön velvollisuus antaa tieto asiakirjoistaan sekä toteuttaa muut tästä laista johtuvat velvollisuudet tulee toteuttaa viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaan tulosta, jollei toimintaan ennen tämän lain voimaantuloa ole jo ollut tähän velvollisuutta.

5.2. Suppeampi vaihtoehto

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan 21 päivänä toukokuuta 1999 viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohta, 5 §:n 2 momentti, 14 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentin 17 kohta sekä

lisätään lakiin uusi 4 a ja 14 a §, seuraavasti:

4 §

Viranomaiset

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa:

3) valtion liikelaitoksia ja muita sellaisia laitoksia, joihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia;

5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; (poisto: Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;)

4 a §

Julkisyhteisön määäämisvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt

Sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, viranomaisena pidetään tätä lakia sovellettaessa myös julkisyhteisöjen määäämisvallassa olevaa yhteisöä ja säätiötä, jollei 2 momentissa toisin säädetä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta:

- 1) valtionenemmistöiseen osakeyhtiöön, jonka osakkeet noteerataan arvopaperipörssin pörssilistalla, jollei laissa toisin säädetä;
- 2) julkishallinnon määäämisvallassa olevaan yksityisoikeudelliseen yhteisöön tai säätiöön niiltä osin kuin se toimii avoimilla ja kilpailuilla markkinoilla.

Julkisyhteisön määäämisvallassa olevalla yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan:

- 1) kuntalain (410/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tytäryhteisöä,
- 2) valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:ssä tarkoitettua valtionenemmistöistä yhtiötä,
- 3) yhtiötä, jossa kunnalla tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä yhdessä taikka yhdessä valtion tai valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhtiön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, yhtiöjärjestykseen tai yhtiösopimukseen;
- 4) yhdistystä, jossa valtiolla yksinään tai yhdessä valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhdistyksen äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu jäsenyyteen tai sopimukseen;
- 5) säätiötä, jonka toimintaa kunta tai valtio tai ne yhdessä rahoittavat, jonka johto on kunnan tai valtion viranomaisen ohjauksen ja valvonnan alainen ja jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio tai kunta valitsee yli puolet.

5 §

Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman viranomaisen tekemän viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta tehdyn sopimuksen tai muun viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa, 14 a §:ssä tai muualla laissa toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen antaman viranomaisen tekemän viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta tehdyn sopimuksen tai muun viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

14 a §

Kunnan viranomaisen ja julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön asiakirjan antamisesta päättäminen

Sen estämättä, mitä 14 §:ssä säädetään:

- 1) Valtuusto voi kunnan hallintosäännöllä antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvallaa alaiselleen viranhaltijalle;
- 2) Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön valvonnasta tai ohjauksesta vastaava viranomainen voi yhteisöä tai säätiötä kuultuaan päättää, että se siirtää yhteisön tai säätiön asiakirjan antamista koskevan ratkaisuvallan itselleen.

(vaihtoehto 2 momenttiin:

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön valvonnasta tai ohjauksesta vastaava viranomainen voi yhteisön tai säätiön annettua siihen suostumuksena päättää, että se siirtää yhteisön tai säätiön asiakirjan antamista koskevan ratkaisuvallan itselleen.)

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi viranomaiselle taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi viranomaisen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 4 §:n 2 ja 4 a §:ssä tarkoitettujen yhteisön, säätiön ja henkilön velvollisuus antaa tieto asiakirjoistaan sekä toteuttaa muut tästä laista johtuvat velvollisuudet tulee toteuttaa viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaan tulosta, jollei toimintaan ennen tämän lain voimaantuloa ole jo ollut tähän velvollisuutta.

5.3. Laajempi vaihtoehto

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan 21 päivänä toukokuuta 1999 viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohta sekä 2 momentti, 5 §:n 2 momentti, 14 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentin 17 – 19 kohta sekä

lisätään lain 4 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 4 a ja 14 a §, seuraavasti:

4 §

Viranomaiset

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa:

3) valtion liikelaitoksia ja muita sellaisia laitoksia, joihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia;

5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; (poisto: Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;)

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös:

1) lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä.

Evangelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.¹⁰⁰

4 a §

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt

Sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, viranomaisina pidetään tätä lakia sovellettaessa myös julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevia yhteisöitä ja säätiöitä, jollei 2 momentissa toisin säädetä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta:

1) valtionenemmistöiseen osakeyhtiöön, jonka osakkeet noteerataan arvopaperipörssin pörssilistalla, jollei laissa toisin säädetä.

100 Tekninen siirto 4 §:n 2 momentin muutoksen johdosta.

Julkisyhteisön määäämisvallassa olevalla yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan:

- 1) kuntalain (410/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tytäryhteisöä,
- 2) valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:ssä tarkoitettua valtionenemmistöistä yhtiötä,
- 3) yhtiötä, jossa kunnalla tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä yhdessä taikka yhdessä valtion tai valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhtiön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, yhtiöjärjestykseen tai yhtiösopimukseen;
- 4) yhdistystä, jossa valtiolla yksinään tai yhdessä valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhdistyksen äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu jäsenyyteen tai sopimukseen;
- 5) säätiötä, jonka toimintaa kunta tai valtio tai ne yhdessä rahoittavat, jonka johto on kunnan tai valtion viranomaisen ohjauksen ja valvonnan alainen ja jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio tai kunta valitsee yli puolet.

5 §

Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman viranomaisen tekemän viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta tehdyn sopimuksen tai muun viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa, 14 a §:ssä tai muualla laissa toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen antaman viranomaisen tekemän viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta tehdyn sopimuksen tai muun viranomaisen antaman

toimeksiannon johdosta tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

14 a §

Kunnan viranomaisen ja julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön asiakirjan antamisesta päättäminen

Sen estämättä, mitä 14 §:ssä säädetään:

- 1) Valtuusto voi kunnan hallintosäännöllä antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvallaa alaiselleen viranhaltijalle;
- 2) Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön valvonnasta tai ohjauksesta vastaava viranomainen voi yhteisöä tai säätiötä kuultuaan päättää, että se siirtää yhteisön tai säätiön asiakirjan antamista koskevan ratkaisuvallan itselleen.

(vaihtoehto 2 momenttiin:

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön valvonnasta tai ohjauksesta vastaava viranomainen voi yhteisön tai säätiön annettua siihen suostumuksena päättää, että se siirtää yhteisön tai säätiön asiakirjan antamista koskevan ratkaisuvallan itselleen.)

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

- 17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön taikka 4 a §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön taikka 4 a §:ssä

tarkoitettun julkisyhteisön määäämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

18) asiakirjat, jotka sisältävät valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön taikka julkisyhteisön määäämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin julkisyhteisön tai sen määäämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön etua työnantajana, sekä asiakirjat, jotka sisältävät valtion edustajien maataloustukineuvotteluja varten laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena;

19) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat ja hankkimat asiakirjat, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön taikka 4 a §:ssä tarkoitettun julkisyhteisön määäämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilön etua oikeudenkäynnissä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 4 §:n 2 ja 4 a §:ssä tarkoitettujen yhteisön, säätiön ja henkilön velvollisuus antaa tieto asiakirjoistaan sekä toteuttaa muut tästä laista johtuvat velvollisuudet tulee toteuttaa viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaan tulosta, jollei toimintaan ennen tämän lain voimaantuloa ole jo ollut tähän velvollisuutta.

Laki
hallintolain 7 §:n 2 momentin muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun lain 7 §:n otsikko sekä 7 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 368/2014, seuraavasti:

7 §
Palveluperiaate, palvelun asianmukaisuus ja tiedonsaannista huolehtiminen

Viranomainen on velvollinen edistämään tiedonsaantia toiminnasta palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa ottaen huomioon, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain (7 §:n 2 momentin mukainen) velvollisuus on toteutettava viimeistään vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta, jollei lain voimaantullessa jo voimassa olleesta laista muuta johdu.

6. Muistilistaa perusvalmisteluvaihetta varten

6.1. Lainvalmistelun organisoinnista ja tarvittavasta asiantuntemuksesta

Julkisuuslain soveltamisalaa näyttäisi voitavan laajentaa ilman teknisesti suuria muutoksia. Erytyssääntelyn tarkistaminen voinee kuitenkin merkitä sitä, että lopputuloksena on laajempi esitys. Säänneltävän ilmiön moniulotteisuuden vuoksi asian perusvalmistelua varten on joka tapauksessa asianmukaisinta perustaa työryhmä tai vastaava valmisteluelin. Riittävän tietopohjan voinee varmistaa se, että mukana on oikeusministeriön lisäksi ainakin valtioneuvoston kanslian (valtion omistajanohjaus), valtiovarainministeriön (hallinnon kehittäminen) ja Suomen kuntaliiton edustus. Näiden lisäksi joko jäsenenä taikka pysyvinä tai tilanteen mukaan kuultavina olisi asianmukaista olla osakeyhtiölainsäädännön asiantuntija sekä hallinto-oikeuden tutkijayhteisön, kunnan ja valtion yhtiössä tehtäviä käytännössä hoitavien samoin kuin toimittajajärjestöjen edustaja. Myös sihteeristössä olisi tarpeen olla eri alojen asiantuntemusta.

6.2. Lisäselvityksiä vaativista seikoista

6.2.1. Valtion rooli omistajana ja sääntelijänä

Selvitystä laatiessa käymieni keskustelujen perusteella arvioisin olevan hyödyllistä, että valmistelun pohjaksi luotaisiin selkeä käsitys valtion roolista toisaalta omistajana, toisaalta sääntelijänä. Tässä yhteydessä olisi hyvä myös tarkastella nyt tehtyä tarkemmin valtionyhtiöiden että kuntayhtiöiden mahdollisten yksityisten vähemmistöosakkaiden asemaa eri tilanteissa ja erilaisten osakeyhtiölain mukaisten keinojen käytössä.

6.2.2. Julkiset hallintotehtävät – aineiston täydentäminen

Julkisten hallintotehtävien julkisuussääntelyn perustaksi on nyt esillä olevaa aineistoa todennäköisesti täydennettävä muun muassa sen vuoksi, että tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollisuuksia selvittää sellaisia mahdollisia julkisia hallintotehtäviä, joita koskevat säännökset on annettu ennen nykyisiä perustuslain säännöksiä tai jotka myöhemmin ovat läpäisseet lainsäädäntöprosessin ilman, että asia on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

6.2.3. Julkisuuslain soveltamisalan kaventaminen hallinnollisin päätöksin

Edellä esitetyt lainsäädäntöehdotukset koskisivat julkisyhteisön määräämisvallassa olevia yhteisöjä. Osakkeet ovat useimmiten vapaasti myytävissä ja siten sekä valtio että kunnat voivat helposti myydä ne yksityisille, jolloin toiminnot hallinnollisen päätöksen seurauksena eivät enää olisikaan julkisuuslain soveltamisalan piirissä.

Sekä valtion että kunnan intressi yhtiön omistamiseen voi luonnollisista syistä muuttua olosuhteiden muututtua. Julkisuusintressin kannalta yksi mahdollisuus on, että lain voimaan tullessa julkisia hallintotehtäviä nykyisin hoitavat valtion ja kunnan yhtiöt ovat aina omistuspohjan muutoksista riippumatta julkisuuslain soveltamisalan piirissä.

6.2.4. Julkisuuslain yleinen soveltaminen eräissä tilanteissa – kokonaisarvioinnin tarve

Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat nykyisin lain nojalla julkista tehtävää hoitavat yksityiset organit niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkista hallintotehtävää hoitavia koskevat erityissäännökset laajentavat julkisuuslain soveltamisalaa ao. tehtävän hoitamisessa syntyviin asiakirjoihin.

Lainsäädäntöä olisi aiheellista kartoittaa tarkemmin sellaisten toimintojen selvittämiseksi, joissa käytetään julkista valtaa tai hoidetaan erilaisia julkisia hallintotehtäviä ja joissa toiminnan rahoituksen perustana olevat varat ovat merkittävältä osin peräisin valtion varoista tai jotka perustuvat laissa säädettyyn maksuvelvollisuuteen sekä arvioida, olisiko tällaiset toiminnot nykyistä laajemmin asianmukaista saattaa julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

6.2.5. Toimintojen pilkkominen – tytäryhtiöiden asema omistajanohjauksessa

Viime vuosina ainakin valtion määräämisvallassa olevia yhtiöitä perustettaessa toimintoja on pilkottu yhä pienempiin osiin ja yhtiöt ovat yhä enemmän rakenteeltaan konserneja. Valtionyhtiöiden tytäryhtiöt ovat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta valtion omistajanohjauksen ulkopuolella.

Perusvalmisteluvaiheessa on hahmottuvaa kokonaissääntelyä arvioitava ottamalla huomioon mm. tytäryhtiöiden tehtävät. Yksi keino on säätää julkisuuslaki sovellettavaksi kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tytäryhtiöihin.

6.2.6. Lainsäädännön täytäntöönpanon suunnittelu

Uudistusten täytäntöönpanon suunnittelu on kaikissa lainvalmisteluhankkeissa tärkeää. Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisyhteisöjen määäämisvallassa oleviin osakeyhtiöihin, tarvitaan tavanomaista huolellisempaakin täytäntöönpanon suunnittelua uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Yhtiöissä ei välttämättä ole entuudestaan julkisoikeudellista asiantuntemusta eikä esim. julkisuuslaki ole siten entuudestaan asiantuntemuksen piirissä. Suotavaa ei myöskään ole, että tämä johtaisi kokonaan ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöön – ylimpien lainvalvojien käytännössä on katsottu, että julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvien yksiköiden on itse hallittava julkisuuslain soveltaminen.

Täytäntöönpanon suunnittelussa on sovittava yhteistyöstä eri tahojen kanssa sekä huolehdittava siitä, että sääntelyn piiriin tulevat saavat koulutusta ja että heidän käytössään on esim. erilaisia malliasiakirjoja ja muita malleja julkisuuden toteuttamiseksi.

VIII TIIVISTELMÄ

1. Selvityksen sisällöstä

Toimeksiannon mukaisesti tämä arviointimuistio on laadittu julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallinto-tehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.

Arviointimuistiossa tarkastellaan nykyistä lainsäädäntöä sekä sen perusteella määräytyvää yksityisessä toiminnassa syntyvien asiakirjojen julkisuutta ja toimintaan kohdistuvia viestintävelvoitteita. Muistioon sisältyy kuvaus omistajanohjauksen keinoista osakeyhtiölainsäädännön mukaan sekä julkisten tehtäviä hoitaviin kohdistuvasta ja muusta erityislainsäädännöstä. Selvitykseen sisältyy myös erittelyä ja arviointia julkisyhteisöjen määräämisvallasta olevista yhtiöistä, niiden tehtävistä, funktioista sekä toiminnan tavoitteista erityisesti suhteessa yleisiin etuihin.

Avoimuuden lisäämistä ja sen keinoja tarkastellaan ottaen huomioon sekä asiakirjajulkisuuden että viestinnän keinot. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta on laadittu erilaisia vaihtoehtoja sekä laadittu niitä vastaavat alustavat säännösehdotukset. Selvitykseen sisältyy myös muita muutosehdotuksia sekä muistilista mahdollista lainvalmistelun perusvalmistelua varten.

Selvitystä laadittaessa on keskusteltu mm. valtion omistajaohjauksen, oikeusministeriön, Suomen kuntaliiton ja hallinto-oikeudellista asiantuntemusta edustavien kanssa.

2. Johtopäätökset nykytilasta

2.1. Julkisuuslain lähtökohdat ja soveltaminen yhtiöihin

Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus on perustuslaissa säädetty perusoikeus. Tiedonsaantia viranomaisen asiakirjoista voidaan rajoittaa vain lailla ja vain

välttämättömistä syistä. Julkisuuslailla säädetään tarkemmin tämän perusoikeuden toteuttamisesta. Tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on luoda mahdollisuudet valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteitä ja osallistua yhteisten asioiden hoitoon ja siihen vaikuttamiseen. Tiedonsaantioikeus on siten keskeinen demokratiaan kuuluva oikeus ja se on omiaan luomaan luottamusta julkisyhteisöjen toiminnan asianmukaisuuteen.

Julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan eivät kuulu valtion tai kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt. Julkisuuslakia kuitenkin sovelletaan kuntien ja valtioiden asiakirjoihin eri tilanteissa:

1. Julkisuuslaki koskee kaikkia viranomaisen hallussa tai määräämisvallassa olevia asiakirjoja. Siten yhtiöiden viranomaiselle eri yhteyksissä toimittavat asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin (esim. yhtiöiden omistajaohjausta varten toimitetut tai sitä varten laaditut yhtiötä koskevat asiakirjat; yleiseen käyttöön tarkoitetut rekisterit, esim. kaupparekisteri).
2. Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta. Siten ostopalvelujen käyttö ei kavenna julkisuuslain soveltamisalaa, vaan em. asiakirjat ovat viranomaisen määräämisvallassa.
3. Julkisuuslakia sovelletaan myös sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa taikka jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka erityissäännöksen perusteella on veloitettu noudattamaan julkisuuslakia.

2.2. Erityissääntelyn merkityksestä - julkiset hallintotehtävät

Julkisia hallintotehtäviä voidaan perustuslain mukaan antaa yksityisille toimijoille vain lailla ja jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja jos se ei vaaranna perusoikeuksia tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, kuten asiakirjajulkisuutta. Julkisuuslakia sovelletaan erityissäännösten perusteella vain osaan julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevista yhtiöistä silloinkin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

2.3. Julkishallinnon määräämisvallassa olevat yhtiöt ja omistajanohjaus

Muistiossa on luotu perusteita oikeudellisesti arvioida funktioltaan, toiminnaltaan ja merkitykseltään erilaisia valtionyhtiöitä asiasta mahdollisesti käytävän keskustelun jäsentämiseksi.

Kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt ovat joko palveluja tuottavia (ns. in-house) yhtiöitä, avoimilla markkinoilla toimivia yhtiöitä tai verovaroin toimivia kunnallista toimintaa organisoivia yhtiöitä.

Osakeyhtiölainsäädännön mukaan yhtiöjärjestykseen olisi mahdollista ottaa määräyksiä toiminnan avoimuudesta. Selvityksen laatimisen yhteydessä tehty otanta valtionyhtiöistä näyttää osoittavan, että osakeyhtiölain keinoja ei ole käytetty.

Selvitysten perusteella näyttää siltä, että kuntien kuntalainsäädännössä tarkoitettujen tytäryhteisöjen (kunnan määräämisvallassa olevat yhtiöt, yhdistykset ja säätiöt) omistajaohjauksen sisältö on lainsäädännössä määritelty tarkemmin kuin valtionyhtiöiden omistajaohjauksessa.

3. Ehdotuksia

Muistiossa on esitetty keskustelua ja arviointia varten kolme laajuudeltaan erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta sekä muista keinoista julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden, muiden yhteisöjen ja säätiöiden että julkista hallintotehtävää hoitavien toiminnan avoimuuden lisäämiseksi.

Valtionyhtiöistä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikissa vaihtoehdoissa valtioneemmistöiset pörssiyhtiöt, mitä on perusteltu arvopaperimarkkinalainsäädännöllä ja siihen jo sisältyvillä tiedottamisvelvoitteilla.

Lainvalmistelun perusvalmisteluvaiheen kannalta yksi keskustelukysymys on, ulotetaanko julkisuuslain säännökset myös sellaisiin julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin, jotka toimivat kilpailutilanteessa avoimilla markkinoilla. Julkisuuslain salassapitosäännökset ovat muokattavissa sellaisiksi, että ne suojaavat liikesalaisuuksia ja yhtiöiden intressejä mm. sijoitustoiminnassa.

Perusvaihtoehdossa ja suppeammassa vaihtoehdossa julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt jäisivät julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle niiltä osin kuin ne toimivat avoimessa kilpailutilanteessa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista tehtävää. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuussäätelyn ulkopuolelle jäisivät vain valtion määräämisvallassa oleva pörssiyhtiöt.

Julkisia hallintotehtäviä hoitavien asiakirjojen julkisuus jäisi perusvaihtoehdossa riippumaan tarkistettavista erityissäännöksistä. Suppeammassa säätelymallissa säätely jäisi nykyiselleen kuitenkin niin, että tehtäviä hoitaville säädettäisiin viestintään liittyviä

velvoitteita. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuussäntely koskisi kaikkia julkisia hallinto-
tehtäviä hoitavia.

Ehdotuksissa on mukana myös ehdotuksia erityislainsäädännön muuttamisesta sekä
muista kehittämistoimista.

Muistioon kirjattu seikkoja, jotka näyttäisi olevan tarpeen selvittää ja ottaa huomioon
asian mahdollisessa jatkovalmistelussa, kuten valmistelussa tarvittavasta asiantuntemuk-
sesta ja lisäselvityksiä vaativista seikoista.

IX SAMMANDRAG

1. Om utredningens innehåll

I enlighet med uppdraget har den här utredningspromemorian upprättats om utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen när det gäller bolag som står under offentliga samfunds bestämmande inflytande och andra privaträttsliga samfund som har hand om offentliga förvaltningsuppgifter.

I utredningspromemorian granskas den gällande lagstiftningen och offentligheten för de handlingar som uppkommer inom privat verksamhet och den skyldighet att kommunicera i anslutning till verksamheten som fastställs på basis av den gällande lagstiftningen. Promemorian innehåller en beskrivning av vilka medel för ägarstyrning som finns enligt aktiebolagslagstiftningen samt av speciallagstiftning som riktar sig till dem som har hand om offentliga uppdrag och av annan speciallagstiftning. Utredningen innehåller också specifikationer och bedömningar som gäller bolag som offentliga samfund har bestämmande inflytande över, deras uppgifter, funktion och målen med verksamheten i synnerhet i förhållande till allmänintresset.

En utökning av transparensen och medel för detta granskas med hänsyn till såväl handlingars offentlighet som olika sätt att kommunicera. Olika alternativ för utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde har tagits fram liksom också preliminära förslag till bestämmelser som motsvarar dem. I utredningen ingår också andra ändringsförslag samt en minneslista för en eventuell grundläggande lagberedning.

Under beredningen av utredningen har man diskuterat bland annat med representanter för statens ägarstyrning, justitieministeriet, Finlands Kommunförbund och personer med god sakkunskap om förvaltningsrätt.

2. Slutsatser om nuläget

2.1. Utgångspunkterna i offentlighetslagen och tillämpningen på bolag

Rätten till information enligt offentlighetsprincipen är en grundläggande rättighet som föreskrivs i grundlagen. Rätten att ta del av myndighetshandlingar kan begränsas endast genom lag och endast av nödvändiga skäl. Det föreskrivs närmare om tillgodoseendet av denna grundläggande rättighet i offentlighetslagen. Syftet med rätten till information är att skapa möjligheter till att övervaka utövningen av offentlig makt och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter och att delta i skötseln av gemensamma angelägenheter och påverka den. Rätten till information är på detta sätt en central rättighet i en demokrati och den bidrar till att skapa förtroende för ändamålsenligheten med offentliga samfunds verksamhet.

Till offentlighetslagens organisatoriska tillämpningsområde hör inte bolag där staten eller kommunerna har bestämmande inflytande. Offentlighetslagen tillämpas dock på kommunernas och statens handlingar i olika situationer:

1. Offentlighetslagen gäller alla handlingar som är i myndigheters besittning eller som de har bestämmanderätt över. I enlighet med detta hör handlingar som bolagen lämnar till myndigheterna i olika sammanhang till offentlighetslagens tillämpningsområde (t.ex. handlingar som gäller bolagen och som lämnats eller upprättats för bolagens ägarstyrning samt register avsedda för allmänt bruk, t.ex. handelsregister).
2. Offentlighetslagen tillämpas också på handlingar som har lämnats eller upprättats på grund av att en myndighet har överfört en uppgift till en privat aktör. På detta sätt begränsar inte användningen av köptjänster offentlighetslagens tillämpningsområde, utan myndigheterna har bestämmande inflytande över de ovan nämnda handlingarna.
3. Offentlighetslagen tillämpas även på sådana privata aktörer som sköter uppgifter med stöd av lagen och utövar offentlig makt eller som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som enligt en specialbestämmelse är skyldiga att följa offentlighetslagen.

2.2. Om betydelsen av särskilda bestämmelser - offentliga förvaltningsuppgifter

Offentliga förvaltningsuppgifter kan enligt grundlagen överföras till privata aktörer endast genom lag och om det är nödvändigt för att uppgiften ska skötas ändamålsenligt och om det inte äventyrar de grundläggande rättigheterna eller andra krav på god förvaltning

som exempelvis handlingars offentlighet. Offentlighetslagen tillämpas i enlighet med specialbestämmelser bara på en del av de bolag som de offentliga samfunden har bestämmande inflytande över, även när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

2.3. Bolag som den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över och ägarstyrning

I promemorian har det skapats grunder för att bedöma statliga bolag som är olika beträffande funktion, verksamhet och betydelse för att strukturera diskussionen som eventuellt ska föras om detta.

De bolag som kommunerna har bestämmanderätt över är antingen sådana bolag som producerar tjänster (s.k. in house), bolag som verkar på den öppna marknaden eller skattefinansierade bolag som organiserar den kommunala verksamheten.

Enligt aktiebolagslagstiftningen är det möjligt att ta in bestämmelser om verksamhetens transparens i bolagsordningen. I samband med beredningen av utredningen har det tagits ett sampel av statliga bolag och det ser ut att indikera att metoderna i aktiebolagslagen inte har använts.

På basis av utredningen finns det indikationer på att innehållet i ägarstyrningen för kommunernas dottersamfund (bolag, föreningar och stiftelser som kommunen har bestämmanderätt över) som avses i kommunallagstiftningen är närmare definierat i lagstiftningen än ägarstyrningen för statliga bolag.

3. Förslag

I promemorian har det förts fram tre till sin omfattning olika alternativ för utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde för diskussion och bedömning och andra metoder för att utöka verksamhetens transparens när det gäller bolag som offentliga samfund har bestämmanderätt över, andra bolag och stiftelser samt sådana bolag som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Bland de statliga bolagen ska börsbolag med statlig majoritet inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde inom något av alternativen, vilket motiveras i värdepappersmarknadslagstiftningen och de ålägganden om att lämna information som ingår i den.

I fråga om den grundläggande lagberedningen om bestämmelserna i offentlighetslagen även ska utsträckas till sådana bolag som offentliga samfund har bestämmande inflytande över och som verkar i ett konkurrensläge på den öppna marknaden. Sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen kan redigeras så att de skyddar affärshemligheter och bolagens intressen bland annat när det gäller placeringsverksamheten.

När det gäller det grundläggande alternativet och det snävare alternativet ska bolag som står under offentliga samfunds bestämmande inflytande inte omfattas av offentlighetslagstiftningen till den del de verkar i ett öppet konkurrensläge på marknaden, om inte bolaget sköter ett offentligt uppdrag som föreskrivits genom lag eller genom bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lag. I det mera omfattande alternativet ska endast de bolag som staten har bestämmande inflytande över inte vara undantagna från offentlighetslagstiftningen.

Handlingars offentlighet när det gäller dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter kommer inom det grundläggande alternativet att vara beroende av de specialbestämmelser som ska revideras. Inom den snävare lagstiftningsmodellen ska dock regleringen kvarstå oförändrad så att det för dem som sköter uppdrag ska föreskrivas om förpliktelser i anslutning till kommunikationen. När det gäller det mer omfattande alternativet ska offentlighetslagstiftningen gälla alla som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I förslagen ingår även förslag till ändring av speciallagstiftningen och andra utvecklingsåtgärder.

I promemorian har sådana aspekter inkluderats som verkar kräva utredning och uppmärksamhet i en eventuell fortsatt beredning, såsom den sakkunnighet som krävs för beredningen och aspekter som kräver tilläggsutredningar.

X LIITTEET

Liite 1. Tietoja valtion yhtiöistä

Lähde: Valtioneuvoston kanslia

VALTION OMISTUSOSUUDET JA EDUSKUNTAVALTUUDET 18.3.2019

Pörssiyhtiöt	Omistajaohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
			%	%
Altia Oyj	VNK	1a	36,2 %	0,0 %
Elisa Oyj	Solidium Oy	1a	10,0 %	0,0 %
Finnair Oyj	VNK	1b	55,8 %	50,1 %
Fortum Oyj	VNK	1b	50,8 %	50,1 %
Kemira Oyj	Solidium Oy	1a	15,8 %	0,0 %
Konecranes Oyj	Solidium Oy	1a	4,2 %	0,0 %
Metso Oyj	Solidium Oy	1a	14,9 %	0,0 %
Neste Oyj**	VNK	1b	44,7 %	33,4%
Nokia Renkaat Oyj	Solidium Oy	1a	5,1 %	0,0 %
Nokia Oyj	Solidium Oy	1a	3,3 %	0,0 %
Outokumpu Oyj	Solidium Oy	1a	22,9 %	0,0 %
Outotec Oyj	Solidium Oy	1a	14,9 %	0,0 %
Sampo Oyj	Solidium Oy	1a	10,1 %	0,0 %
SSAB	Solidium Oy	1a	13,5 %	0,0 %
Stora Enso Oyj	Solidium Oy	1a	10,7 %	0,0 %
Tieto Oyj	Solidium Oy	1a	10,0 %	0,0 %
Valmet Oyj	Solidium Oy	1a	11,1 %	0,0 %
Yhteensä (lkm)		17		

Noteeraamattomat kaupallisesti toimivat yhtiöt	Omistaja- ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
			%	%
Arctia Oy	VNK	1b	100,0 %	50,1 %
Boreal Kasvinjalostus Oy	VNK	1b	60,8 %	50,1 %
Fingrid Oyj	VM	1b	53,1 %*	50,1 %
Gasum Oy	VNK	1b	100,0 %	50,1 %
Kemijoki Oy	VNK	1a	50,1 %	0,0 %
Leijona Catering Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Motiva Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Nordic Morning Group Oyj**	VNK	1a	100,0 %	0,0 %
Patria Oyj	VNK	1b	50,1 %	50,1 %
Posti Group Oyj**	VNK	1b	100,0 %	50,1 %
Suomen Lauttaliikenne Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Suomen Rahapaja Oy	VNK	1a	100,0 %	50,1 %
Suomen Siemenperunakeskus Oy	VNK	1b	22,0 %	0,0 %
Suomen Viljava Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Tapio Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Vapo Oy**	VNK	1b	50,1 %	33,4 %
VR-Yhtymä Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Yhteensä (lkm)		17		
Kaupallisesti toimivat yhteensä		34		

** Valtioneuvoston päätöksellä Neste Oyj:n osakkeista noin 8,3 prosenttia, Posti Group Oyj:n osakkeista 49,9 prosenttia ja Vapo Oy:n osakkeista 16,7 prosenttia sekä Nordic Morning Oyj:n kaikki osakkeet 5.12.2018 siirretty Vakeen. Omistajaohjaus säilyy VNK:ssa.

Erityistehtäviä hoitavat yritykset	Omistaja- ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
			%	%
A-Kruunu Oy	YM	2	100,0 %	100,0 %
Alko Oy	STM	2	100,0 %	100,0 %
OHY Arsenal Oy ¹⁾	VM	2	100,0 %	100,0 %
Business Finland Oy	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Cinia Group Oy	LVM	2	77,5 %	50,1 %
CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy	OKM	2	100,0 %	100,0 %
Finavia Oyj	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Finnpilot Pilotage Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Finnvera Oyj	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Gasonia Oy	VNK	2	99,0 %	0,0 %
Governia Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Hansel Oy	VM	2	100,0 %	100,0 %
HAUS Kehittämiskeskus Oy	VM	2	100,0 %	100,0 %
Hevosopisto Oy	OKM	2	25,0 %	0,0 %
ICT-palvelukeskusyhtiö Vimana Oy	VM	2	100,0 %	100,0 %
Kuntarahoitus Oyj	YM	2	16,0 %	0,0 %
Pohjolan Rautatiet Oy	LVM	2	100,0 %	100,0 %
Solidium Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
SoteDigi Oy	VM	2	100,0 %	100,0 %
STUK International Oy	STM	2	100,0 %	100,0 %
Suomen Erillisverkot Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Suomen Ilmailuopisto Oy	VNK	2	49,5 %	0,0 %
Suomen Malmijalostus Oy	TEM	2	100,0 %	0,0 %
Suomen Teollisuussijoitus Oy	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Suomen yliopistokiinteistöt Oy	VM	2	33,3 %	..
Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy	TEM	2	100,0 %	100,0 %

Erityistehtäviä hoitavat yritykset	Omistaja- ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund)	UM	2	93,4 %	50,1 %
Tietokarhu Oy	VM	2	20,0 2) %	50,1 %
Traffic Management Finland Oy	LVM	2	100,0 %	100,0 %
Valtion kehitysytio Vake Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Veikkaus Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Yleisradio Oy	LVM	2	100,0 %	100,0 %
Yhteensä (lkm)		32		
Kaikki yhteensä (lkm)		66		

* Valtion osuus äänistä 70,9 %

1) Selvitystilassa

2) Valtion osuus äänistä 80 %

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö

OKM = Opetus- ja kulttuuriministeriö

STM = Sosiaali- ja terveysministeriö

TEM = Työ- ja elinkeinoministeriö

UM = Ulkoasiainministeriö

VM = Valtiovarainministeriö

VNK = Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto

YM = Ympäristöministeriö

Yhtiöryhmä 1 a: Valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi. Omistajaohjausta järjestettäessä on otettava huomioon valtion omistusosuuteen liittyvä määräys- tai vaikutusvalta sekä siihen liittyvät omistajan riski ja omistukseen perustuva osallistuminen yhtiön päätöksentekoon.

Yhtiöryhmä 1 b: Vahvan sijoittajaintressin lisäksi yhtiöön liittyy strategisista intresseistä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit, jos omistusosuutta pienennetään tai omistuksesta luovutaan.

Yhtiöryhmä 2: Valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomais tehtäviin liittyvä erityisintressi: yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli.

Liite 2. Tietoja kuntien yhtiöistä

Tietoja kuntien omistamista yrityksistä vuosina 2015 ja 2016

Lähde: Tilastokeskus

Kuntien ja kuntayhtymien omistamat yritykset oikeudellisen muodon mukaan:						
Verohallinnon oikeudellinen muoto:	Kuntien yritysten lkm	Kuntien yritysten henkilöstö	Kuntayht. yritysten lkm	Kuntayht. yritysten henkilöstö	Yhteensä yritysten lkm	Yhteensä yritysten henkilöstö
Osakeyhtiöt yhteensä	2 432	32 045	112	3 742	2 544	35 787
- Asunto-osakeyhtiö	406	4	4	0	410	4
- Keskinäinen kiinteistö-osakeyhtiö	390	68	6	3	396	71
- Muu kiinteistöosakeyhtiö	611	1 223	28	19	639	1 242
- Muu osakeyhtiö	1 025	30 750	74	3 720	1 099	34 470
Säätiö, rahasto	87	1 974	6	1	93	1 975
Aatteellinen yhdistys	6	76		0	6	76
Osuuskunta	1	2		0	1	2
Verotusyhtymä	1	0		0	1	0
Yhteensä	2 527	34 098	118	3 743	2 645	37 841

Suurimmat kuntien ja kuntayhtymien omistamat yritykset henkilöstön mukaan vuonna 2016			
Yrityksen nimi	Kotikunta	Henkilöstö	Toimiala
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	Helsinki	2 450	Työvoiman vuokraus
Palmia Oy	Helsinki	1 242	Turvallisuus-, ravintola-, siivous- ja kiinteistöpalv.
Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy	Helsinki	1 078	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
Arkea Oy	Turku	1 015	Henkilöstö- ja laitosruokat
Saimaan Tukipalvelut Oy	Lappeenranta	957	Kiinteistöjen siivous
Helen Oy	Helsinki	905	Sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto
Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy	Vantaa	841	Kiinteistöjen siivous
Fimlab Laboratoriot Oy	Tampere	738	Laboratoriotutkimukset
Tampereen ammattikorkeakoulu Oy	Tampere	716	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
Turun ammattikorkeakoulu Oy	Turku	650	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
Jyväskylän Ammattikorkeakoulu Oy	Jyväskylä	608	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
Länsirannikon Koulutus Oy	Rauma	597	Keskiasteen ammatillinen koulutus
Oulun Ammattikorkeakoulu Oy	Oulu	594	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa

Suurimmat kuntien ja kuntayhtymien omistamat yritykset henkilöstön mukaan vuonna 2016			
Yrityksen nimi	Kotikunta	Henkilöstö	Toimiala
Helsingin Seniorisäätiö sr	Helsinki	519	Ikääntyneiden hoitolaitokset
Keiturin Sote Oy	Virrat	459	Ikääntyneiden hoitolaitokset
Espoo Catering Oy	Espoo	423	Henkilöstö- ja laitosruokat
Savonia-ammattikorkeakoulu oy	Kuopio	414	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
TAYS Sydänkeskus Oy	Tampere	402	Varsinaiset sairaalapalvelut
Lahden ammattikorkeakoulu Oy	Lahti	395	Korkea-asteen koulutus yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa
Etelä-Savon Koulutus Oy	Mikkeli	388	Keskiasteen ammatillinen koulutus

Kuntien ja kuntayhtymien omistamat yritykset toimialan mukaan vuonna 2016:			
Toimiala	Yritysten lukumäärä 2016	Toimiala	Yritysten lukumäärä 2016
Kiinteistöalan toiminta	1686	Kiinteistöalan toiminta	1686
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	212	Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytys	212
Urheilutoiminta sekä huvi- ja virkistyspalvelut	73	Urheilutoiminta sekä huvi- ja virkistyspalvelut	73
Veden otto, puhdistus ja jakelu	72	Veden otto, puhdistus ja jakelu	72
Koulutus	67	Koulutus	67
Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi	62	Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi	62
Kiinteistön- ja maisemanhoito	45	Kiinteistön- ja maisemanhoito	45
Varastointi ja liikennettä palveleva toiminta	44	Varastointi ja liikennettä palveleva toiminta	44
Kulttuuri- ja viihdetoiminta	30	Kulttuuri- ja viihdetoiminta	30
Terveyspalvelut	27	Terveyspalvelut	27
Talonrakentaminen	23	Talonrakentaminen	23
Järjestöjen toiminta	22	Järjestöjen toiminta	22
Maa- ja vesirakentaminen	21	Maa- ja vesirakentaminen	21
Sosiaalihuollon laitospalvelut	20	Sosiaalihuollon laitospalvelut	20
Matkatoimistojen ja -järjestäjien toiminta; varauspalvelut	19	Matkatoimistojen ja -järjestäjien toiminta; varauspalvelut	19
Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; kierrätys	17	Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; kierrätys	17
Muut erikoistuneet palvelut liike-elämälle	16	Muut erikoistuneet palvelut liike-elämälle	16
Rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	16	Rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	16

Kuntien ja kuntayhtymien omistamat yritykset toimialan mukaan vuonna 2016:			
Toimiala	Yritysten lukumäärä 2016	Toimiala	Yritysten lukumäärä 2016
Viemäri- ja jätevesihuolto	15	Viemäri- ja jätevesihuolto	15
Ravitsemistoiminta	14	Muut toimialat	158
Majoitus	13		
Arkkitehti- ja ins.palvelut; tekninen testaus ja analysointi	12	Yhteensä	2645
Kirjastojen ja muiden kulttuurilaitosten toiminta	12		
Muut henkilökohtaiset palvelut	12		
Hallinto- ja tukipalvelut liike-elämälle	11		
Sosiaalihuollon avopalvelut	9		
Televiestintä	8		
Lakiasia- ja laskentatoimen palvelut	7		
Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta	7		
Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	6		
Työllistämistoiminta	6		
Julkishallinto ja maanpuolustus, pakollinen sosiaalivakuutus	5		
Tieteellinen tutkimus ja kehittäminen	5		
Muu kaivostoiminta ja louhinta	3		
Tukkukauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja -pyörien kauppa)	3		
Vuokraus- ja leasingtoiminta	3		
Vähittäiskauppa (pl. moottoriajoneuvojen kauppa)	3		
Erikoistunut rakennustoiminta	2		
Kustannustoiminta	2		
Rahapeli- ja vedonlyöntipalvelut	2		
Rahoitusta ja vakuuttamista palveleva toiminta	2		
Tietopalvelutoiminta	2		
Vesiliikenne	2		
Elokuva- ja tv-ohjelmatuotanto, äänitt. ja musiikin kustant.	1		
Kasvinviljely, kotieläin- ja riistatalous	1		
Koneiden ja laitteiden korjaus, huolto ja asennus	1		
Mainostoiminta ja markkinatutkimus	1		
Radio- ja televisioitoiminta	1		

Kuntien ja kuntayhtymien omistamat yritykset toimialan mukaan vuonna 2016:

Toimiala	Yritysten lukumäärä 2016	Toimiala	Yritysten lukumäärä 2016
Sahatavaran, puu- ja korkkituotteiden valm. (pl. huonekalut)	1		
Turvallisuus-, vartiointi- ja etsiväpalvelut	1		
Yhteensä	2 645		

Kuntakonserneihin kuuluvat yritykset kuntakoon mukaan vuonna 2016

Laskelmassa mukana kunta- ja kuntalakonsernien tytäryritykset, ei kuntayhtymiä eikä osakkuusyrityksiä.

Kunnan asukasluku	Kuntien lkm 2 016	Yrityksiä yhteensä	Yrityksiä keskim. per kunta	Yrityksiä, joissa kunnan omistusosuus 100 %	
				Lukumäärä	Osuus yrityksistä %
Alle 2000 as. kunnat	44	117	3	77	66 %
2001-5000 as. kunnat	89	377	4	270	72 %
5001-10000 as. kunnat	81	479	6	270	56 %
10001-20000 as. kunnat	42	321	8	186	58 %
20001-50000 as. kunnat	34	405	12	229	57 %
50001-100000 as. kunnat	12	298	25	168	56 %
Yli 100000 as. kunnat	9	395	44	240	61 %
Yhteensä	311	2 392	8	1 440	60 %

Yleisten asiakirjojen julkisuus Ruotsissa

Marjut Salokannel, OTT, Dos.

Salokannel Research & consulting

Sisältö

TIIVISTELMÄ	173
Referat	175
OIKEUSMINISTERIÖLLE	177
ASIAKIRJOJEN JULKISUUSPERIAATE RUOTSIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	179
JOHDANTO	179
1. JULKISUUSPERIAATTEEN SISÄLTÖ	180
1.1. Yleisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen perustuslaillinen pohja	180
1.2. ILMOITTAJANSUOJA (Meddelarskydd)	181
2. Julkisuus- ja salaisuuslainsäädäntö	182
2.1. Yleisen asiakirjan määritelmä	182
2.2. Julkisuusperiaate julkisuus- ja salassapitolain mukaan	184
2.3. Julkisten asiakirjojen rekisteröintiperiaate	185
3. JULKISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN KUNNALLISEEN PALVELUTUOTANTOON	185
3.1. Yleistä	185
3.1.1. Lainsäädännöllinen perusta julkisten hallintotehtävien siirtämiselle yksityiselle sektorille	185
3.1.2. Kilpailuneutraliteetti ja kunnallisten palveluiden hankinta yksityiseltä sektorilta	186
3.1.3. Asiakirjojen julkisuusperiaatteen toteuttaminen kunnallislain perusteella	187
3.2. Julkisuusperiaatteen täysimääräinen soveltaminen kunnallisessa yritystoiminnassa: kunnan tai maakäräjäalueiden omistamat yritykset tai yritykset, joissa niillä on määrävä asema	187
3.3. Julkisuusperiaatteen soveltaminen kuntien tai maakäräjäalueiden osittain omistamassa yritystoiminnassa	189
3.4. Julkisuusperiaatteen soveltaminen kuntien ja maakäräjäalueiden palveluihin, jotka on tilattu yksityiseltä sektorilta	190
3.4.1. Kunnan velvollisuus saada valvonnan edellyttämät tiedot yksityiseltä palveluntarjoajalta	190
3.4.2. Kunnallislain mukainen ohjelma julkisten palvelujen ulkoistamisessa noudatettavista periaatteista	192
4. JULKISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN VALTION YRITYKSIIN JA LIKELAITOKSIIN SEKÄ ERÄISIIN MUIHIN YKSITYISOIKEUDELLISIIN ORGANISAATIOIHIN	193
4.1. OSL:n liitteessä mainitut valtion yritykset ja muut organisaatiot	193
4.2. Julkisuusperiaatteen soveltaminen tutkimuslaitoksiin	196

5.	JULKISUUSPERIAATTEEN RAJOITUKSET	196
5.1.	Yleistä	196
5.2.	Julkisuusperiaatteen rajoittaminen JULKISEN SEKTORIN liiketoiminnan yhteydessä	197
6.	ARKISTOLAINSÄÄDÄNTÖ	200
7.	SEKTORIKOHTAINEN TARKASTELU: terveyden- ja sairaanhoidon sekä hoivan palvelut.....	202
7.1.	Yleistä yksityisen sektorin tuottamista julkisesti rahoitetuista terveyden- ja sairaanhoidon sekä hoivan palveluista	202
7.2.	Julkisuusperiaatteen täysimääräistä soveltamista koskeva ehdotus sairauden- ja terveydenhoitoon ja hoivaan	203
7.2.1.	Taustaa	203
7.2.2.	Eri toimijoiden näkemyksiä nykyisen asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn toimivuudesta ja sääntelyn ulottamisesta koskemaan täysimääräisesti yksityisiä palveluntarjoajia.....	204
7.2.3.	Loppupäätelmiä julkisuusperiaatteen laajentamisesta suoraan yksityiselle sektorille terveydenhoito- ja hoiva sektorilla	206
8.	EHDOTUS ASIAKIRJOJEN JULKISUUSPERIAATTEEN VAHVISTAMISEKSI AUTOMATISOIDUSSA ALGORITMEILLE POHJAUTUVASSA PÄÄTÖKSENTEOSSA	207
9.	YHTEENVETO	208
	LÄHTEET	211

TIIVISTELMÄ

Ruotsissa asiakirjojen julkisuus nojautuu perustuslaintasoiseen painovapausasetukseen, erittäin kattavaan julkisuus- ja salassapitolakiin, arkistolakiin ja yksittäisiin sektorikohtaisiin lainsäädäntöihin. Näitä säännöksiä tukee kunnallislaki, jonka johtavana periaatteena on, että kuntalaisilla täytyy olla yhtäläinen oikeus valvoa julkisin varoin harjoitettua toimintaa riippumatta siitä, tapahtuuko toiminta kunnan itsensä vai ulkopuolisen toimijan toimesta. Kunnallislaisissa kunta ja maakäräjäalue velvoitetaan antamaan pääsy sellaisten yritysten asiakirjoihin, joissa se käyttää määräävää asemaa sekä varmistamaan, että kuntalaisilla on pääsy myös sellaisten yritysten tai säätiöiden asiakirjoihin, joissa kunta tai maakäräjät ovat mukana käyttämättä kuitenkaan määräävää asemaa yrityksessä tai säätiössä.

Kun kunta tai maakäräjäalue ostaa palveluita kokonaan yksityiseltä yritykseltä, julkisuus- ja salassapitolaki ja kunnallislaki edellyttävät, että kun kunta tai maakäräjäalue antaa yksityiselle yritykselle hoidettavaksi kunnan niille osoittamia tehtäviä, niiden on tehtävänantoa koskevassa sopimuksessa pidettävä huoli siitä, että yleisöllä on mahdollisuus valvoa yrityksen toimintaa niiltä osin, kun se hoitaa julkista tehtävää.

Kunnallislaki velvoittaa kunnanvaltuustoa päättämään valtuustokauden mittaisesta ohjelmasta, joka koskee yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavia palveluita. Tästä ohjelmasta on käytävä ilmi mm. miten palveluiden tuottamista valvotaan ja miten kuntalaisille annetaan mahdollisuus valvoa palveluiden tuottamista. Kuntalaisten valvontaan liittyen ohjelman on sisällettävä määräykset siitä, mihin tietoihin kuntalaisilla on pääsy valvonnan toteuttamiseksi. Pääsy toteutetaan kunnan välityksellä. Määräykset tietojen saamisesta on sisällytettävä myös kunnan ja palvelun tuottajan välisen sopimukseen.

Julkisuus- ja salassapitolain yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta valtion yhtiöihin vaan ainoastaan kuntien ja maakäräjäalueiden omistamiin yhtiöihin tai yhtiöihin, joissa niillä on määräävä asema. Laissa kuitenkin ulotetaan julkisuus- ja salassapitolain säännökset koskemaan myös lukuisia muita, julkisin varoin toimivia yhtiöitä ja muita organisaatioita, jotka on lueteltu erikseen OSL:n liitteessä. Liitteessä on myös tarkennettu, miltä osin julkisuuslakia sovelletaan asianomaiseen organisaatioon.

Ruotsissa on viime vuosina ollut käynnissä useampia eri hankkeita, jotka ovat liittyneet julkisuusperiaatteen vahvistamiseen digitaalisessa julkishallinnossa ja ulkoistettujen julkisesti rahoitettujen palveluiden kohdalla. Viimeisessä näistä, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, ehdotetaan mm., että julkishallinnon tietokoneohjelmat ja niissä käytettävät itsenäisiksi katsottavat päätöksenteon pohjana olevat algoritmit olisivat asiakirja-julkisuuden piirissä.

REFERAT

I Sverige grundar sig handlingars offentlighet på tryckfrihetsförordningen som är på grundlagsnivå, den mycket omfattande offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen och enstaka sektorspecifika lagar. Bestämmelserna stöds av kommunallagen där den ledande principen är att kommuninvånarna ska ha lika rätt att övervaka verksamhet som finansieras med offentliga medel oavsett om verksamheten bedrivs av kommunen eller en extern aktör. I kommunallagen åläggs kommuner och landsting att ge tillgång till sådana företags handlingar där de utnyttjar sin bestämmande ställning samt för att säkerställa att kommuninvånarna har tillgång till sådana företags eller stiftelsers handlingar där kommuner och landsting är delaktiga utan att använda sin bestämmande ställning i bolaget eller stiftelsen.

När en kommun eller ett landsting köper tjänster i sin helhet av privata företag förutsätts det i offentlighets- och sekretesslagen och kommunallagen att när en kommun eller ett landsting överför sådana uppgifter som anvisats dem till privata företag ska de i det kontrakt som gäller beställningen se till att allmänheten kan övervaka företagets verksamhet till den del det sköter offentliga uppgifter.

Kommunallagen förpliktar kommunfullmäktige att fatta beslut om ett program för hela mandatperioden som gäller tjänster som upphandlas av privata tjänsteleverantörer. I detta program ska det bland annat framgå hur produktionen av tjänsterna övervakas och hur man ger kommuninvånarna en möjlighet att övervaka produktionen av tjänsterna. I anslutning till kommuninvånarnas övervakning ska programmet innehålla föreskrifter om vilka uppgifter kommuninvånarna ska ha tillgång till för att kunna genomföra övervakningen. Tillgången sker genom förmedling av kommunen. Bestämmelser om hur uppgifter erhålls ska även ingå i det kontrakt som görs upp mellan kommunen och tjänsteleverantören.

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet tillämpas i princip inte på statliga bolag utan endast på bolag som ägs av kommunerna eller landstingen eller sådana bolag där de har bestämmande inflytande. I lagen utvidgas

dock bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen till att gälla även ett flertal andra offentligt finansierade bolag och andra organisationer som separat räknas upp i en bilaga till offentlighets- och sekretesslagen. I bilagan preciseras det också till vilken del offentlighets- och sekretesslagen tillämpas på organisationen i fråga.

Under de senaste åren har det pågått flera projekt i Sverige i anslutning till att stärka offentlighetsprincipen inom den digitala offentliga förvaltningen och inom offentligt finansierade tjänster som lagts ut på entreprenad. I projektet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, som är det senaste av dessa, föreslås det bland annat att de datorprogram som används av den offentliga förvaltningen och de algoritmer som ligger till grund för beslutsfattandet och som anses vara självständiga ska omfattas av principen om handlingars offentlighet.

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö on pyytänyt minua tekemään selvityksen Ruotsin lainsäädännössä toteutetun asiakirjojen julkisuusperiaatteen soveltamisesta erityisesti ulkoistettujen, yksityisen sektorin tuottamiin palveluihin. Sopimuksen kohteena olevan selvityksen tarkoituksena on tuottaa tarpeellinen tietopohja Ruotsin julkisuuslainsäädännön soveltamisesta julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Oikeusministeriö on pyytänyt minua erityisesti tarkastelemaan, millaista soveltamiskäytäntöä ja kokemuksia on kertynyt Ruotsin julkisuuslainsäädännöstä julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden osalta? Sektorikohtaiseksi esimerkiksi otetaan sosiaali- ja terveyspalvelusektori. Selvityksessä pyydetiin myös kiinnittämään huomiota kysymykseen, onko julkisuussäätelyn soveltamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yrityksiin ollut vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin markkinoilla.

Toimeksiantoon ei kuulunut Ruotsin lainsäädännön vertaaminen Suomen julkisuuslainsäädäntöön.

ASIAKIRJOJEN JULKISUUSPERIAATE RUOTSIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

JOHDANTO

Ruotsissa on erittäin vahva, perustuslakiin pohjautuva yleisten asiakirjojen julkisuuden takaava julkisuusperiaate. Ruotsi on myös yksi Euroopan maista, jossa julkisten palvelun tarjontaa on laajasti yksityistetty. Lainsäädännössä on kuitenkin pyritty takaamaan, että jokaisella on Ruotsissa mahdollisuus valvoa julkisin varoin tapahtuvaa palveluntuotantoa riippumatta siitä, tapahtuuko se julkisen vallan itsensä toimesta vai yksityisen sektorin toimesta. Keskustelua yksityisen sektorin tuottamien julkisten palvelujen lisä sääntelyn tarpeesta käydään kuitenkin Ruotsissa jatkuvasti ja viime vuosina on annettu useampi mietintö, joissa ehdotetaan julkisuusperiaatteen vahvistamista entisestään. Viimeisimmässä, ns. digitalisointikomitean mietinnössä ehdotetaan, että kun julkishallinnon päätöksenteko perustuu algoritmipohjaiselle tietojenkäsittelylle, tämän algoritmin toimintalogiikan olisi myös oltava julkisuusperiaatteen mukaisesti saatavilla yleisölle.

Tämän raportin tarkoituksena on kartoittaa se lainsäädännöllinen kehikko, miten julkisuusperiaatteelle pohjautuva yleisten asiakirjojen julkisuus on Ruotsissa toteutettu ja miten se on käytännössä toiminut silloin, kun julkisin varoin tuotettuja palveluja hankitaan yksityiseltä sektorilta. Ruotsissa julkisuusperiaatetta täydentää ilmoittajansuoja (meddelarskydd), joka turvaa julkishallinnon palveluksessa olevien henkilöiden mahdollisuuden tuoda toiminnassa ilmenneet epäkohdat joukkotiedotusvälineiden avulla julkiseen keskusteluun ilman, että siitä koituisi heille seurauksia heidän työnantajansa taholta. Tätä periaatetta on asteittain laajennettu koskemaan myös yksityisen sektorin työntekijöitä silloin, kun kyseessä on julkisin varoin tuotettavat palvelut. Tässä raportissa ei kuitenkaan tarkastella kuin pintapuolisesti ilmoittajansuojaa, koska se ei suoraan liity asiakirjajulkisuuteen.

Toimeksiantoon ei kuulunut Ruotsin lainsäädännön vertaaminen Suomen julkisuuslainsäädäntöön.

1. JULKISUUSPERIAATTEEN SISÄLTÖ

Julkisuusperiaate käsittää toisaalta asiakirjajulkisuuden ja toisaalta ns. ilmoittajanvapauden (meddelarfrihet) ja ilmoittajansuojan (meddelarskydd). Yhdessä ne takaavat mahdollisimman laajan perustuslakiin pohjaavan demokraattisen julkishallinnon valvonnan. Kansalaisilla täytyy olla oikeus tutustua kaikkiin hallinnon kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin. Oikeusvarmuus myös edellyttää hallinnon läpinäkyvyyttä. Ilmoittajanvapaus ja ilmoittajansuoja puolestaan antavat julkishallinnon työntekijöille mahdollisuuden saattaa tärkeiksi kokemansa asiat julkisen keskustelun alaisiksi tarvitsematta pelätä joutuvansa tästä vastuuseen suhteessa työnantajaansa. Tällä tavoin ilmoittajansuoja tukee myös joukkotiedotusvälineiden tehtävää lainsäädännön ja hallinnon kontrolloijana. Hallinnon avoimuuden on katsottu Ruotsissa myös tukevan julkisen sektorin tehtävää yhteiskuntaa koskevana tiedon tuottajana. Tänä päivänä julkishallinnon on pystyttävä rakentamaan tuottamallaan tiedolle hyvä julkisuusrakenne (offentlighetsstruktur). Julkishallinnon läpinäkyvyydellä katsotaan olevan perustavanlaatuinen merkitys digitaalisen julkishallinnon demokraattisena perustana.¹

1.1. Yleisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen perustuslaillinen pohja

Julkisuusperiaatteella tarkoitetaan Ruotsissa kansalaisten oikeutta valvoa viranomaisten toimintaa. Se luo perustan demokraattiselle keskustelulle ja hallinnon läpinäkyvyydelle. Asiakirjajulkisuus muodostaa Ruotsissa julkisuusperiaatteen ydinosa, joka on sisällynyt jo vuoden 1809 painovapausasetukseen, joka on edelleen osa Ruotsin perustuslakia. Ensimmäisen kerran julkisuusperiaate nousi esille jo vuoden 1776 painovapausasetuksen myötä.² Nykyisen painovapausasetuksen (Tryckfrihetsordning 1949:105, jäljempänä PainovapausA) mukaan jokaisella ruotsalaisella on oikeus saada pääsy julkisiin asiakirjoihin vapaan tiedonvälityksen ja monipuolisen valistuksen edistämiseksi. (PainovapausA 1§)³ Ulkomalaisilla on sama oikeus sillä erotuksella, että heidän oikeuttaan voidaan rajoittaa tavallisella lailla (PainovapausA 14:5.2). Tällaista lainsäädäntöä ei kuitenkaan tiettävästi ole säädetty.⁴

Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että myös yksityisoikeudellisilla yrityksillä on oikeus saada pääsy julkisiin asiakirjoihin. Sama oikeus on myös viranomaisessa työssä olevalla henkilöllä.

¹ Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, SOU 2018:25, s. 56.

² Axberger, Hans-Gunnar, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Wolters Kluwer, 2017, s. 205.

³ Tryckfrihetsordning 1 §: Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar. Lag (1976:954).

⁴ Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, 8. Painos, Nordstedts Juridik, 2010.

Asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan painovapausasetuksen 2§:n mukaisilla perusteilla, joita ovat

1. kuningaskunnan turvallisuus tai sen suhde toiseen valtioon tai valtioiden väliseen organisaatioon;
2. kuningaskunnan keskeinen raha- ja valuuttapolitiikka;
3. viranomaisen valvonta ja tarkastustehtävät sekä muu vastaava valvontatoiminta;
4. Rikosten ehkäiseminen;
5. Yleinen taloudellinen etu;
6. Jokaisen henkilökohtaiset tai taloudelliset olosuhteet; sekä
7. Eläin ja kasvilajien suojeleminen.

Jokaisella Ruotsin kansalaisella on painovapausasetuksen mukaan oikeus saada pääsy yleiseen asiakirjaan. Viranomaisen tehtävänä on joka kerta varmistaa, ettei asiakirjan luovuttamista rajoita mikään lakisääteinen salassapitoperuste (sekretessprövning). Yleistä asiakirjaa voidaan näin pitää julkisena asiakirjana vasta siinä tapauksessa, kun sitä ei rajoita mikään salassapitoperuste. Asiakirjaan on annettava pääsy viipymättä eikä viranomaisella ole oikeutta edellyttää, että asiakirjaan pääsyä pyytävää ilmoittaa tähän mitään syytä. Asiakirjapyyntö voi tehdä myös anonymisti.⁵

Ruotsin asiakirjajulkisuus koskee vain asiakirjojen luovuttamista paperimuodossa.

Muussa muodossa oleviin tallenteisiin pitää vain **antaa pääsy yleisölle**. Pyydetessä viranomaisen voi lain mukaan antaa otteen asiakirjasta. (PainovapausA 2:12-13§) Laki ei estä myös digitaalista asiakirjan luovutusta, mutta tässä tapauksessa viranomaisen on arvioitava, onko sen luovuttaminen mahdollista siten, ettei siinä vaaranneta salassapitosäännösten alaista tietoa. Käytännössä veloitteen ulottaminen myös digitaalisessa muodossa oleviin asiakirjoihin on torjuttu lähinnä yksityisyydensuojaan liittyvistä syistä. Erityissectoreilla, kuten esimerkiksi tutkimustoiminnassa, aineistoja on voitu luovuttaa digitaalisesti sen jälkeen, kun asianomaiset muut lakisääteiset viranomaisluvut, kuten esimerkiksi eettinen arviointi, ja organisaation oma salassapitotarkistus (sekretessprövning) on suoritettu.

1.2. ILMOITTAJANSUOJA (Meddelarskydd)

Ilmoittajansuoja täydentää yleistä julkisuusperiaatetta. Se takaa julkishallinnon työntekijöille mahdollisuuden saattaa tietty asia julkiseen keskusteluun luovuttamalle tieto julkaistavaksi joukkotiedotusvälineiden välityksellä. Ilmoittajansuojasta on säädetty painovapausasetuksessa ja perustuslaintasoisissa ilmaisunvapausperustuslaissa

⁵ Axberger (2017) s. 207 ss.

(yttrandefrihetsgrundlag) (1991:1469), joista jälkimmäinen koskee muita kuin painettuja tiedotusvälineitä. Ilmoittajanvapaudella (meddelarfrihet) tarkoitetaan poikkeusta työntekijöiden lakisääteisestä vaitiolovelvollisuudesta. Se ei kuitenkaan anna mahdollisuutta luovuttaa muuten lain perusteella salassapidettävää asiakirjaa. Koska tässä raportissa käsitellään nimenomaisesti asiakirjajulkisuutta, ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisemmin ilmoittajan vapautta, vaikka se oleellisesti täydentääkin julkishallinnon läpinäkyvyyttä.

Vuonna 2017 ilmoittajansuoja ulotettiin koskemaan myös **julkisesti rahoitetussa yksityisessä palvelutuotannossa toimivia työntekijöitä mm. terveyden- ja sairaanhoidon alueella, koulutoimessa ja muussa kasvatustyössä ja sosiaalipalveluissa**.⁶ Se ei kuitenkaan koske yritysten johtoa eikä luottamusmiehiä. Tämäkään laki ei anna työntekijöille mahdollisuutta luovuttaa salassapidettäviä asiakirjoja. Vuonna 2017 Meddelarskydd-komitea antoi mietinnön, jossa se ehdotti ilmoittajansuojan soveltamisen laajentamista julkissektorin yksityiseltä sektorilta tilaamien julkisten liikennepalveluiden harjoittajien työntekijöihin.⁷

2. Julkisuus- ja salaisuuslainsäädäntö

2.1. Yleisen asiakirjan määritelmä

Yleinen asiakirja (allmän handling) on lain mukaan asiakirja, joka on joko saapunut viranomaiselle tai on viranomaisen itsensä laatima. Lain mukaan yleiseksi asiakirjaksi on katsottava myös asiakirja, joka säilytetään viranomaisella tai kunnallisessa yrityksessä ja jonka erityisten kriteereiden perusteella voidaan katsoa tulleen näille toimijoille tai olevan viranomaisten tai kunnallisten yritysten laatima. (PainovapausA 2 kap, §§ 3, 6-7) Yleinen asiakirja voi olla kokonaan julkinen tai se voi sisältää salassapidettäviä seikkoja.

Asiakirjan katsotaan olevan viranomaisen säilytyksessä, **jos viranomainen itse voi saada siihen pääsyn teknisten apuvälineiden avulla. Digitaalisella tallenteella olevien tiedostojen ei kuitenkaan katsota olevan viranomaisen hallussa, jos ne sisältävät henkilötietoja eikä viranomaisella ole lain tai asetuksen mukaista oikeutta saada niihin pääsyä.** (PainovapausA 3§) Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan digitaalisessa muodossa olevan asiakirjan katsotaan olevan viranomaisen säilyttämä tai viranomaiselle saapunut silloin, kun se on saatettu toisen tahon toimesta viranomaisen saataville

⁶ lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

⁷ Ks. tarkemmin ilmoittajansuojan aseman vahvistamisesta yksityiseltä sektorilta tilattuihin julkisiin palveluihin, Meddelarskyddslagen - fler verksamheter med starkt meddelarskydd, SOU 2017:41.

Yleisen asiakirjan määritelmä on Ruotsissa teknologisesti neutraali. Painovapausasetuksen mukaan yleinen asiakirja voi koostua kirjaimista tai kuvista tai se voi olla tallenne, jonka voi lukea, kuunnella tai muuten saada ilmaistuksi teknisen apuvälineen avulla. (PainovapausA 3§) Hallinnon digitalisointikomitean mietinnössä todetaan, että myös julkishallinnossa käyttöön otettu **tietokoneohjelma voi olla julkinen asiakirja** edellytyksellä, että sitä myös säilytetään viranomaisessa. Sen sijaan vaikeita rajanveto-ongelmia tulee, kun tarkastellaan tietokoneohjelmien pienempiä osia.⁸

Silloin kun tietokoneohjelma on julkinen asiakirja, **asiakirjajulkisuus voi ulottua koskemaan myös ohjelman sisältävää algoritmia**. Digitalisointikomitean mielestä ainakin tapauksissa, kun algoritmilla on tietty määrätty muoto, sitä voisi pitää itsessään valmiina julkisena asiakirjana. Sen sijaan silloin, kun algoritmi muodostaa epäitsenäisen osan tietokoneohjelmaa, sitä voisi ainoastaan pyynnöstä pitää julkisena asiakirjana edellytyksellä, että siihen olisi pääsy tavanmukaisin menetelmin.⁹

Ruotsissa on tuore korkeimman hallinto-oikeuden päätös kesäkuulta 2018, jossa määritellään tarkemmin yleisen asiakirjan käsitettä. (HFD 7439-17) Tapauksessa oli kyse siitä, voidaanko kunnan teknisessä arkistointijärjestelmässä yksityisen toimijan lukuun säilytettäviä asiakirjoja pitää yleisinä asiakirjoina. Painovapausasetuksen mukaan viranomaisen toisen lukuun säilyttämät asiakirjat eivät ole yleisiä asiakirjoja, jos kyseessä on puhtaasti tekninen muokaus tai säilytys. (PainovapausA 2:10§) Taustalla tässä on julkisuusperiaatteen ajatus, jonka mukaan **yleisöllä tulisi olla pääsy yleisiin asiakirjoihin samalla tavoin kuin viranomaisella itsellään**.¹⁰ Jotta tätä rajoitusta voidaan soveltaa, se edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, että pääsy asiakirjoihin on tosiasiallisesti sekä hallinnollisesti että teknisesti rajattu niin, ettei viranomaisen omalla henkilökunnalla ole niihin pääsyä luettavassa muodossa. Ainoastaan aineistojen tietoturvaan ja vastaaviin teknisiin siirtotietoihin liittyvät tiedot voivat olla saatavilla.

Tässä tapauksessa oli kyse yksityisen kotipalvelun palveluntarjoajan palvelujen poikkeavuusraportoinnista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan mistään ei käynyt ilmi, että kunnan säilyttämiin palvelujen poikkeavuusraportteihin pääsyä olisi millään tavoin rajoitettu viranomaisessa. Päinvastoin kunnan henkilökunta oli käyttänyt niissä olevia tietoja omien tilastojensa laatimiseen. Näin ollen niitä on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pidettävä yleisinä asiakirjoina ja kunnan on suoritettava lain mukainen arviointi siitä, voidaanko ne luovuttaa asianomaiselle luovutuksen pyytäjälle.

8 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, SOU 2018:25, s. 177.

9 Ibid.

10 prop. 1975/76:160 s. 87

2.2 Julkisuusperiaate julkisuus- ja salassapitolain mukaan

Julkisuusperiaatteella on Ruotsissa perustavanlaatuinen merkitys demokraattisen mielipiteenvapauden ja –vaihdon edistämisessä. Sillä on myös keskeinen asema viranomaisten toiminnan valvonnassa ja oikeusvarmuuden takaajana. Julkisuusperiaatteen toteutuminen pyritään ottamaan huomioon kautta linjan julkishallinnon toimintaa säätelevässä lainsäädännössä.

Ruotsin perustuslain mukaan yleisten asiakirjojen julkisuus on Ruotsissa pääperiaate ja julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan täsmällisesti lain perusteella. Yleisellä tasolla asiakirjojen julkisuudesta on Ruotsissa säädetty julkisuus- ja salassapitolaissa (Offentlighets- och sekretesslag **2009:400 (OSL)**), jossa määritellään asiakirjajulkisuuden laajuus ja toteuttamistavat. **Viranomaisen velvollisuus informoida kansalaisia OSL:n mukaan on kuitenkin laajempi kuin pelkkä painovapausasetuksen mukainen julkisuusperiaate.**¹¹ Laissa on annettu julkisuusperiaatteiden lisäksi erittäin yksityiskohtainen sääntely eri aloilla sovellettavista salassapitosäännöksistä ja tilanteista, milloin niistä on mahdollista poiketa. **Asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa myös muussa erityislainsäädännössä, mutta se edellyttää, että tämä on nimenomaisesti sallittu OSL:ssä.**

Julkisuus- ja salassapitolakia sovelletaan

1. julkishallinnon viranomaisiin;
2. eduskuntaan;
3. päättäviin kunnallisiin elimiin, sekä
4. yrityksiin, joissa kunnalla tai maakäräjäalueilla (landsting)¹² on määräävä asema. (OSL 2:3)

Tämän lisäksi kunnallislaki (2017:725) velvoittaa kunnalliset viranomaiset toiminnassaan ottamaan julkisuusperiaatteen huomioon hankkiessaan palveluita yksityiseltä sektorilta. Tämä velvoite pitää sisällään myös kuntalaisille taattavan mahdollisuuden valvoa yksityisen sektorin tarjoamien julkisten palvelujen toteutusta. Jäljempänä tarkastellaan yksityiskohtaisesti, miten Ruotsin lainsäädännössä on toteutettu kuntalaisten mahdollisuus valvoa kunnan yksityiseltä sektorilta tilaamia palveluita ja muuta ulkoistettua palvelutantoa.

¹¹ Bohlin, 2010, s. 20.

¹² Vuoden 2019 alusta Ruotsissa viimeiset 7 maakäräjäaluetta muuttuvat hallinnollisiksi alueiksi, jotka ottavat vastuun läänin kehittämisestä yhdessä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Alueiden vastuulla ovat terveyden- ja sairaanhoito, liikenneinfrastruktuuri, kulttuurinen yhteistyö ja vastuu alueiden kehittämisestä. (Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630)) Ks. esimerkiksi Tukholman alueen muuttuneista tehtävistä 1.1.2019 alkaen <https://www.sil.se/om-regionstockholm/Regionbildning-i-Stockholms-lan/>

Landsting nimityksestä pyritään vähitellen eroon lakien muutosten yhteydessä. Koska laeissa vielä esiintyy landsting –termi, sekaannusten välttämiseksi tässä raportissa tullaan alueista käyttämään nimitystä maakäräjäalue.

2.3 Julkisten asiakirjojen rekisteröintiperiaate

Julkiset asiakirjat ovat julkisuus- ja salassapitolain ja arkistolain (1990:782) mukaan rekisteröitävä heti sen jälkeen, kun ne ovat tulleet viranomaisen haltuun tai laadittu viranomaisen toimesta. Rekisteröimisvelvollisuus koskee poikkeuksetta asiakirjoja, jotka sisältävät OSL:n mukaista salassapidettävää tietoa. Sen sijaan, jos asiakirjat eivät sisällä salassapidettävää tietoa, viranomainen voi rekisteröinnin sijaan valita, että se pitää asiakirjoja niin järjestettyinä, että niiden saapumisajankohta tai valmistumisajankohta on vaikeuksitta todennettavissa. Esimerkiksi loki –tietojen avulla voidaan muodostaa viranomaisrekisteri, mikäli ne sisältävät OSL:n edellyttämät tiedot.¹³

Digitalisointikomitea käsitteli mietinnössään erityisesti tietokoneohjelmien ja algoritmien rekisteröintivelvoitetta. **Rekisteröintivelvoite koskee valmiita ja viranomaisessa säilytettäviä tietokoneohjelmia.** Se koskee myös **itsenäiseksi katsottavia tietokoneohjelman sisällytettäviä algoritmeja.** Julkisuuslainsäädännön ja arkistolainsäädännön kanalta rajanveto-ongelmia syntyy, kun ulkopuolinen yksityinen taho toimittaa tietokoneohjelmat ja algoritmit. Tietokoneohjelmien ja algoritmien mahdollinen pitkäaikaissäilytys ja julkisuuslain mukainen saatavuus olisi komitean mukaan otettava huomioon jo suunnittelu- ja tilausvaiheessa.¹⁴

3. JULKISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN KUNNALLISEEN PALVELUTUOTANTOON

3.1. Yleistä

3.1.1. Lainsäädännöllinen perusta julkisten hallintotehtävien siirtämiselle yksityiselle sektorille

Ruotsin perustuslaissa annetaan mahdollisuus hallintotehtävien siirtämiseen kunnille. Perustuslaki antaa myös mahdollisuuden hallintotehtävien siirtämiseen muille oikeushenkilöille tai yksityisille henkilöille. **Jos hallintotehtävät sisältävät viranomaisvallan siirtoa, hallintotehtävien siirto edellyttää lakiperustaa.** (Regeringsformen 12:4§, (1974:152), laki 2010: 1408) Kunnan tai maakäräjäalueen tehtävään kuuluvan palvelun tuottaminen voidaan näin ollen luovuttaa oikeushenkilölle tai yksityiselle henkilölle, jos sen harjoittamista ei ole laissa tai asetuksessa nimenomaisesti määrätty kunnallisen lautakunnan tehtäväksi. Jos toiminta sisältää viranomaistoimivallan harjoittamista, se voidaan luovuttaa

¹³ SOU 2018:25, s.178.

¹⁴ SOU 2018:25, s.181.

viranomaisen ulkopuoliselle tuottajalle ainoastaan, jos siitä on säädetty laissa. (KunnallisL 10:1§)

Uuden kunnallislain valmistelun yhteydessä esitettiin, että **kansalaisilla täytyy olla oikeus edellyttää, että kunnat ja maakäräjäalueet seuraavat yhtä tarkasti kaikkea niiden toimivaltaan kuuluvan toiminnan harjoittamista riippumatta siitä, harjoitetaanko sitä kunnan tai maakäräjäalueiden omien organisaatioiden toimesta vai kokonaan yksityisen palveluntarjoajien toimesta.**¹⁵ Kilpailusyistä on myös tärkeää, että samat säännöt koskevat omaa toimintaa ja yksityisten palveluntuottajien harjoittamaa toimintaa.¹⁶

3.1.2. Kilpailuneutraliteetti ja kunnallisten palveluiden hankinta yksityiseltä sektorilta

Uuden kunnallislain valmistelussa otettiin kantaa myös kilpailuneutraliteetin toteutumiseen julkisen sektorin toimijoiden ja yksityisten yritysten välillä. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan komiteamietinnössä, että **julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä tapahtuva kilpailu tapahtuu oikeudenmukaisilla ja tasapuolisilla ehdoilla.**¹⁷ Ruotsin kilpailuvirasto käsitteli kilpailuneutraliteetin toteutumista raportissaan vuodelta 2013, jolloin se totesi, että **suurimmat ongelmat olivat käytännössä johtuneet julkisen sektorin hinnoittelun läpinäkymättömyydestä**, jolloin oli vaikea todeta sisälsikö alhaisempi hinta subventiota julkisen vallan taholta.¹⁸ Eriyisen ongelmallista kilpailuneutraliteetin näkökulmasta on kilpailuviraston mukaan kunnallisessa toiminnassa noudatettava omakustanusperiaate, joka ei sisällä minkäänlaista voittoa asianomaisesta toiminnasta.

Uuden kunnallislain pohjana olevassa komiteamietinnössä ehdotetaan, että säädettäisiin joustava kilpailuneutraliteettiin ohjaava tavoiteperiaate (målsättningsbestämmelse). Periaatteen kirjoittamisella lakiin toivottiin olevan ohjaava vaikutus, jotta kunnat ja maakäräjäalueet ottaisivat kilpailuneutraliteetin periaatteen huomioon toiminnassaan. Periaatteella olisi näin ennen kaikkea pedagoginen merkitys.¹⁹ Periaatteen sisältävää säännöstä ei kuitenkaan loppujen lopuksi sisällytetty uuteen kunnallislakiin.

¹⁵ Propr. 1993/94, s.18.

¹⁶ En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24, s. 218 ss.

¹⁷ Ibid. s. 459.

¹⁸ Konkurrensen i Sverige, Rapport 2013:10, Konkurrensverket.

¹⁹ SOU 2015:24. s. 466.

3.1.3. Asiakirjojen julkisuusperiaatteen toteuttaminen kunnallislain perusteella

Kunnallislain perusteella on mahdollista erottaa kolme eri tapausta yleisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen tai vastaavan tyyppisen kuntalaisten valvontamahdollisuuden toteuttamiseksi kunnallisessa tai kunnan yksityiseltä sektorilta hankkimassa palvelutoiminnassa. Ensimmäinen ja selkein näistä ovat osakeyhtiöt, joissa kunta tai maakäräjäalue omistaa suoraan tai välillisesti kaikki osakkeet tai se muodostaa enemmistön hallituksen jäsenistä. Osittain kunnan omistamat yritykset määritellään osakeyhtiöiksi tai kaupallisiksi yhtiöiksi (handelsbolag)²⁰, joissa kunta tai maakäräjäalue käyttää määräysvaltaa yhdessä toisen tahon kanssa. (kunnallislaki 10:2§) Kolmas tapaus on kokonaan yksityinen yritys, jolta kunta sopimusperusteitse ostaa tietyn julkisen palvelun tarjoamisen.

Asiakirjojen julkisuusperiaatteen näkökulmasta on erotettava toisistaan tapaukset, jolloin asiakirjajulkisuus taataan suoraan painovapausasetuksen ja OSL:n perustella, ja tapaukset, jolloin julkisuusperiaate toteutetaan painovapausasetuksen ja OSL:n periaatteiden mukaisesti, mutta viime kädessä kunnan toimesta kunnallislain säädösten perusteella. Kunnallislakiin on pyritty sisään kirjoittamaan kunnan velvollisuus huolehtia siitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus valvoa julkishallinnon suorittamaa kunnan palvelutuotannon ulkoistamista yksityiselle sektorille samojen yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta kutakin näistä tapauksista.

3.2. Julkisuusperiaatteen täysimääräinen soveltaminen kunnallisessa yritystoiminnassa: kunnan tai maakäräjäalueiden omistamat yritykset tai yritykset, joissa niillä on määräävä asema

Perustuslain mukainen yleisten asiakirjojen julkisuus on Ruotsissa ulotettu koskemaan myös kaikkea sellaista kunnallista liiketoimintaa, jossa kunnalla tai maakäräjäalueella on määräävä asema. Tästä on erikseen säädetty julkisuus- ja salassapitolaissa. OSL:n mukaan painovapausasetuksen asiakirjajulkisuutta koskevia määräyksiä sovelletaan soveltuvin osin myös asiakirjoihin, jotka ovat osakeyhtiöiden, kaupallisten yhtiöiden, taloudellisten yhdistysten ja säätiöiden hallussa **silloin, kun kunta tai maakäräjäalue käyttää organisaatiossa päätösvaltaa**. Tällaiset yritykset, yhdistykset ja säätiöt rinnastetaan OSL:ssä viranomaisiin. (OSL 2:3) Tätä kutsutaan laissa **lisätyksi toiminnan julkisuusperiaatteeksi**. (utökad handlingsoffentlighet)

²⁰ Handelsbolag –käsitteelle ei ole Suomen kielessä vakiintunutta käännöstä, koska Ruotsissa käsite handelsbolag kattaa sekä Suomen lain mukaisen avoimen yhtiön sekä sen alalajin, kommandiittiyhtiön. Suomen lain mukaan näitä pidetään erillisinä yhtiömuotoina. Jäljempänä käytetään handelsbolag’ista käännöstä kaupallinen yhtiö.

Kuntien ja maakäräjäalueiden katsotaan lain mukaan harjoittavan määräävää asemaa yrityksessä, jos ne joko yksin tai muiden kanssa

1. omistavat osakkeita osakeyhtiössä tai osuuksia kaupallisessa yhdistyksessä enemmän kuin puolella yhtiön tai yhdistyksen kokonaisuusmäärästä tai jollain mulla tavoin käyttävät vastaavaa äänivaltaa yhtiössä tai yhdistyksessä,
2. voivat valita tai erottaa yli puolet hallituksen jäsenistä osakeyhtiössä, taloudellisessa yhdistyksessä tai säätiössä, tai
3. muodostavat kaikki rajoittamattomista vastuullisista yhtiömiehistä kaupallisessa yhtiössä. (OSL 2:3.2§)

Kun kunta tai maakäräjäalue ovat lain mukaisessa määräävässä asemassa yrityksessä, katsotaan tämän yrityksen käyttävän kunnan tai maakunnan vaikutusvaltaa. **Tämä koskee myös sellaisia asiakirjoja, joita kunnan tai maakäräjien suostumuksella säilytetään tietty aika osakeyhtiössä, kaupallisessa yhtiössä tai taloudellisessa yhdistyksessä tai säätiössä, jossa kunta tai maakäräjät ovat aikaisemmin olleet määräävässä asemassa.** Lain säännöksiä viranomaisten asiakirjojen saatavuudesta, jotka koskevat kuntia ja maakäräjiä sovelletaan myös kunnallisliittoihin (kommunalförbund)

Kunnallislain mukaan tapauksissa, jolloin kunta tai maakäräjäalueet luovuttavat kunnan tehtävän mukaisen palvelun kokonaan omistamalleen oikeudelliselle henkilölle tai yksityiselle henkilölle, kunnanvaltuuston on

1. määriteltävä toimintaan sisältyvä kunnallinen tehtävä;
2. varmistettava, että toiminnan raamit määrittävä toiminnan kunnallisen tarkoitus ja kunnallinen toimivalta sisältyvät yhtiöjärjestykseen;
3. valittava kaikki hallituksen jäsenet;
4. pidettävä huoli siitä, että yhtiöjärjestyksessä taataan valtuuston jäsenille mahdollisuus ennakolta lausua mielipiteensä päätöksistä, joilla on periaatteellista tai muuten suurta merkitystä;
5. valittava vähintään yksi maallikkotilintarkastaja;
6. **varmistettava, että yhtiö antaa yleisölle oikeuden valvoa toimintaa, joka sopimuksella luovutetaan yksityiselle palvelun tarjoajalle.** (KunnallisL 10:3§)

Tämä tarkoittaa sitä, että kokonaan kunnan tai maakäräjien omistamissa osakeyhtiöissä, kaupallisissa yhtiöissä ja säätiöissä sovelletaan suoraan painovapausasetusta ja OSL:n 2:3§:ää, jolloin **asiakirjapyyntö voidaan tehdä suoraan yhtiölle.** OSL:ää ei kuitenkaan sovelletaan aatteellisiin yhdistyksiin, minkä vuoksi niihin sovelletaan asiakirjajulkisuuden osalta kuntalain 10:4§:ää, jonka perusteella yleisöllä on oikeus saada pääsy tällaisen

yhdistyksen asiakirjoihin. Kunnanvaltuuston tehtävänä on varmistaa yhdistyksen säännöissä, että yleisön oikeus saada pääsy asiakirjoihin toteutuu.

3.3. Julkisuusperiaatteen soveltaminen kuntien tai maakäräjäalueiden osittain omistamassa yritystoiminnassa

Tapauksissa, jolloin kunta edelleen säilyy yrityksessä osaomistajana, mutta ei kuitenkaan käytä määräysvaltaa yrityksessä, **julkisuuslain asiakirjojen julkisuussäännöksiä tulee uuden kunnallislain mukaan soveltaa**. Tilanne ei ole näiltä osin muuttunut vanhasta kunnallistaista. Ennen kuin kunnallisen asian hoitaminen siirretään osittain kunnan omistuksessa olevalle yhtiölle, johon ei suoraan sovelleta OSL:ää, kunnanvaltuutettujen on kuntalain mukaan huolehdittava, että OSL:n 2:3 §n periaatteet joka tapauksessa sitovat yhtiötä **siinä määrin kuin se on kohtuullista, kun otetaan huomioon kunnan omistussuuden suhde, liiketoiminnan luonne ja olosuhteet yleensä**. (KunnallisL 10:4§)

Toisin sanottuna osittain kunnan omistavissa yrityksissä eli yrityksissä, joissa kunta ei käytä enemmistöäänimäärää tai organisaatioissa, jotka ovat aatteellisia yhdistyksiä, **kunnanvaltuuston on myötävaikutettava, jotta yleisö voi tutustua asiakirjoihin yhtiössä painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolainsäädännön mukaisesti**. Sama koskee myös säätiöitä, joissa kunta tai maakäräjäalueet ovat mukana.

Sama oikeudellinen tilanne koskee aatteellisia yhdistyksiä, joissa kunta tai OSL:n liitteessä mainittu organisaatio on mukana. **Aatteelliset yhdistykset eivät kuulu yleisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen soveltamisen piiriin OSL:n mukaan**. Tällöin niihin sovelletaan **kunnallislain** säännöksiä, joiden mukaan **valtuuston jäsenten on pidettävä huoli siitä, että kuntalaiset voivat valvoa myös tällaisten organisaatioiden toimintaan**. (Kunnallislaki 10.4§) Kunnallislain mukaan silloin, kun kunta antaa kunnan tehtäviin kuu-luvan toiminnan kunnan kokonaan tai osittain omistaman yhtiön, säätiön tai yhdistyksen suoritettavaksi, sen on varmistettava, että yleisöllä on mahdollisuus **valvoa sitä toimintaa, joka sopimuksella on siirretty yksityisen suoritettavaksi**. (... se till att bolaget ger allmänhetens insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. KunnallisL, 10:3(6)).

Ruotsin korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2011 päätöksen, joka koskee kuntien ja maakäräjien perustamaa aatteellista yhteisyhdistystä, jolle oli annettu tehtäväksi valmistella tulevaa kuntayhteenliittymää. Päätöksessään tuomioistuimien katsoi, että **yksityisoikeudellinen toimija tulee asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten sitomaksi siinä suhteessa, kun voidaan pitää kohtuullisena ottaen huomioon muun muassa osakkeiden omistusoikeusosuudet**. Jos julkisella taholla on suuri osuus osakkeista, olisi Ruotsin perustuslakivaliokunnan mukaan painovapausasetuksen ja OSL:n säännöksiä asiakirjajulkisuudesta sovellettava useissa tapauksissa täysimääräisesti. Kun kunnat ja maakunta ovat

ainoat osakkaat yksityisoikeudellisessa organisaatiossa, pitäisi erityisesti asiakirjajulkisuus valiokunnan mielestä toteuttaa samalla tavoin kuin, jos kunta tai maakunta käyttäisi yksin päätösvaltaa yksityisoikeudellisessa organisaatiossa. (1990/91: KU38 s. 46).

Koska kyseessä ei ollut suoraan julkisuus- ja salassapitolaissa mainittu yhdistys vaan kuntien ja maakäräjien yhteisesti omistama aatteellinen yhdistys, OSL:n 2:3§ ei voitu soveltaa asiakirjojen julkisuuteen vaan asia piti ratkaista kunnallislain perusteella. Tuolloin voimassa olleen kunnallislain 3:18§:n mukaan kunnan olisi pitänyt toiminnallaan myötävaikuttaa siihen, että kuntalaisilla oli pääsy yhdistyksen asiakirjoihin. Koska kyseessä oli vielä täysin julkisesti hallintoitu yhdistys, vaatimus asiakirjojen julkisuudesta oli tuomioistuimen mukaan erityisen tärkeä. Julkisuusperiaate olisi tuomioistuimen mukaan voitu ottaa huomioon esimerkiksi yhdistyksen säännöissä. Kunnan päätös antaa tiettyjen kunnan asioiden hoito aatteelliselle yhdistykselle ilman, että ennen päätöstä olisi huolehdittu asiakirjojen julkisuudesta yhdistyksessä, katsottiin lain vastaiseksi. (HFD 2011:53)

3.4. Julkisuusperiaatteen soveltaminen kuntien ja maakäräjäalueiden palveluihin, jotka on tilattu yksityiseltä sektorilta

3.4.1. Kunnan velvollisuus saada valvonnan edellyttämät tiedot yksityiseltä palveluntarjoajalta

Julkisuus- ja salassapitolakia ei periaatteessa sovelleta yksityisiin yrityksiin, mikä tarkoittaa, että yksityinen toimija voi kieltäytyä antamasta asiakirjaa kuntalaiselle siitä huolimatta, että se liittyy julkisen tehtävän hoitoon. Tästä päätöksestä ei myös voi valittaa tuomioistuimeen. OSL:ssä ja kunnallislaisissa kuitenkin säädetään, että kunta tai maakäräjäalue antaa yksityiselle yritykselle hoidettavaksi kunnan niille osoittamia tehtäviä **niiden on tehtävänantoa koskevassa sopimuksessa pidettävä huoli siitä, että yleisöllä on mahdollisuus valvoa yrityksen toimintaa niiltä osin, kun se hoitaa julkista tehtävää.** (OSL 3:19a§)²¹

Kuntien ja maakäräjäalueiden on yksityisen palveluntarjoajan kanssa solmimassaan sopimuksessa määrättävä, mitkä tiedot palveluntarjoajan on luovutettava kunnalle tai maakäräjäalueille. Luovutettavan tiedon tarkka sisältö riippuu mm. ulkoistettavan toiminnan laadusta, kuinka monet kuntien tai maakäräjäalueiden jäsenet ovat riippuvaisia ulkoistettavasta toiminnasta ja kuinka paljon veronmaksajien rahoja käytetään kilpailutettuun toimintaan. Valvonnan laajuutta määriteltäessä on punnittava keskenään toisaalta yksityisen palveluntarjoajan tarve suojata esimerkiksi liiketoimintatietojaan ja toisaalta yleisön tarve saada tietää miten julkinen palvelu suoritetaan. Esimerkkinä luovutettavista tiedoista voidaan pitää mm. tietoja henkilökunnan koulutustasosta ja toimintakapasiteetista samoin

21 SOU 2016:62, s. 113 ss.

kuin tiedot henkilökunnan kokonaislukumäärästä ja täyspäiväisten työntekijöiden määrästä, henkilökunnan pysyvyydestä, käyttäjätutkimuksista, yksityisen palveluntarjoajan organisaatiomuodosta ja mahdollisista alihankkijoista.²²

Myös **kunnallislaki velvoittaa kunnan valvomaan niiden täysin yksityisten yritysten toimintaa, joilta kunta on tilannut palveluita.** Kantavana periaatteena on, että **kunnan asukkailla täytyy olla takeet samasta hallinnon avoimuudesta myös silloin, kun kunnallisia toimintoja tuotetaan jonkun muun tahon kuin kunnan toimesta.**

Julkisen palvelun yksityinen alihankkija (privat utförare) on määritelty kunnallislaisissa oikeushenkilöksi tai yksityishenkilöksi, joka suorittaa kunnallisen tehtävän kuntalain 1§:n mukaisesti. Huomattavaa on, että yksityisenä palveluntuottajana ei pidetä kokonaan tai osittain kunnan omistamaa kunnallista yhtiötä eikä kuntalain tarkoittamaa kunnan perustamaa säätiötä tai kunnan yhdessä jonkun toisen tahon kanssa hallinnoimaa yhdistystä. (Kunnallislaki 10.7§)

Kunnalla on aina viime kädessä vastuu palvelun toteuttamisesta asukkaita kohtaan. Tämä koskee muun muassa sitä, että kunnan asukkailla on pääsy palveluihin ja palveluiden laatu on tyydyttävä. (SOU 2016: s. 75.) Kunnalla tai maakunnalla on lakisääteinen valvonta- ja seurantavollisuus yksityisten alihankkijoiden palveluiden suhteen. (Kunnallislaki 10:8) Kunnan asukkailla on puolestaan oikeus saada nämä tiedot kunnalta. **Tapauksissa, joissa kunta tilaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta ilman, että se omistaa osaa yrityksestä, laki edellyttää palvelujen tuottamisen kannalta keskeisen valvonnan säilymistä kunnalla.** (Kunnallislaki 10.8§) Näissä tapauksissa kunnan on **sopimusteitse varmistettava itselleen oikeus saada pääsy niihin tietoihin,** jotka antavat suurelle yleisölle mahdollisuuden valvoa yksityiselle sektorille luovutettua julkista palvelutoimintaa. (KunnallisL, 10:9§)

Kunnan tai maakäräjäalueen on myös sopimusteitse varmistettava itselleen pääsy tietoon, joka mahdollistaa kuntalaisille tarkastaa yksityisen tahon suoritettavaksi annettua toimintaa. Asiakirjojen julkisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa, että **kaikkea sellaista materiaalia, jolla voi olla merkitystä tietyn toiminnan tarkastamisen kannalta on pidettävä julkisena.** Viranomaisilla on velvollisuus luovuttaa yleisölle tarpeelliset asiakirjat **viivytyksettä ja syytä kysymättä.**²³ (SOU 2016:62, s. 76)

Samat säännöt koskevat myös IT –järjestelmien hankintaa. Digitalisointikomitean mukaan ulkopuolisen toimittajan kanssa solmitussa sopimuksessa määritellään, mitkä

22 Regeringens proposition 2013/14:118 , Privata utförare av kommunal verksamhet s. 79 ss.

23 Ökad insyn i välfärden, SOU 2016:62, s. 76

tietokoneohjelman osiot, mukaan luettuna tekniset edellytykset niihin pääsyyn, ovat viranomaisen saatavilla. Kuten jäljempänä näemme, tämä vaatimus ulotetaan myös mahdolliseen ohjelmaan sisältyvän algoritmin käytön toimintalogiikkaan.

Kunnan asukkaat voivat pyytää pääsyä asiakirjoihin palvelun tilanneelta kunnan viranomaiselta. Tämä säännös perustuu sen esitöiden mukaan yleiselle kunnallisdemokraattiselle argumentille, jonka mukaan **kunnan asukkailla on yleinen oikeus saada pääsy heitä koskevaan tietoon.** Kunnan asukkaiden oikeus tarkastaa heitä koskevaa toimintaa ei saa olla riippuvainen siitä, missä muodossa toiminta toteutetaan.²⁴ Yksityisen alihankkijan taloudellista asemaa koskevien tietojen, kuten kirjanpidon ja verotustietojen, julkisuus tosin riippuu myös siitä oikeudellisesta muodosta, missä toimintaa harjoitetaan.

3.4.2. Kunnallislain mukainen ohjelma julkisten palvelujen ulkoistamisessa noudatettavista periaatteista

Kunnallislaki velvoittaa kunnanvaltuustoa päättämään **valtuustokauden mittaisesta ohjelmasta, joka koskee yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavia palveluita.** (KunnallisL 5:3§). Tästä ohjelmasta on käytävä ilmi mm. miten palveluiden tuottamista valvotaan ja miten kunnan asukkaille annetaan mahdollisuus valvoa palveluiden tuottamista. Tämän ohjelman on sisällettävä määräykset siitä, mihin tietoihin kunnan asukkailla on pääsy valvonnan toteuttamiseksi. Pääsy toteutetaan kunnan välityksellä. Määräykset tietojen saamisesta on sisällytettävä myös kunnan ja palvelun tuottajan välisen sopimukseen.

Esimerkiksi Tyresön kunnan hyväksymä ohjelma kattaa asukkaiden kannalta keskeiset toiminnot ja palvelut. Siihen sisältyvät hoito ja hoiva, kulttuuri ja vapaa-aika, kadut ja puistot, kiinteistönhallinta ja infrastruktuuri sekä muut vastaavat kunnan toiminnot. Se kattaa kilpailutettujen hankkeiden lisäksi myös kunnan oman strategian palvelujen tuottamisessa.²⁵

Tietty toiminta tai palvelu myönnetään yksityiselle yritykselle julkisen kilpailutuksen kautta niin kuin hankintalaissa (lag om offentlig upphandling 2016:1145) erikseen säädetään. Liikennepalveluista säädetään laissa kilpailutuksesta huoltosektorilla (2016:1146) Terveys- ja sosiaalipalveluiden hankinnasta yksityiseltä sektorilta puolestaan säädetään laissa valinnanvapausjärjestelmästä (2008:962). Yksityisen sektorin tarjoamien palvelujen ohjaus ja valvonta sisällytetään kunnan suunnittelun piiriin. Kilpailutuksen lisäksi asiasta on tehtävä sopimus palveluntarjoajan kanssa. Tyresön kunnan ohjelmassa on erikseen todettu, että kilpailuneutraalisuudesta on huolehdittava tapauksissa, jolloin julkinen palvelu suoraan

24 Prop. 2013/14:118 s. 71 ss.

25 Ks. lisää esimerkkejä eri kuntien ohjelmista <https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/fullmaktigestyrelserochnamnder/fullmaktigeuppdragochutveckling/programforuppfoljningprivatautforare-malochriktlinjer/exempelprogramforuppfoljning.7710.html>

kilpailee yksityisen sektorin palvelun kanssa. Tällöin on taattava, että **samat ehdot ja korvaukset koskevat julkista ja yksityistä palveluntarjoajaa.**

Jokainen kunnallinen lautakunta on vastuussa yksityiseltä ja julkiselta sektorilta hankkimistaan palveluista. Palveluiden tarkastuksesta on vuosittain laadittava raportti kunnanhallitukselle. Tarkastuksen suorittaa itsenäinen tarkastusorganisaatio. Kunnanvaltuuston jäsenet laativat lautakunnille tehtävät, joiden mukaan varmistetaan, että kunnan hallinnassa olevat toiminnot toteutetaan voimassa olevan lainsäädännön ja kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti. Tällä tarkoitetaan ohjelman nimenomaisen maininnan mukaisesti palveluita, joissa kunta kilpailee yksityisen sektorin palvelujen kanssa. Lautakunnan suunnitelmassa on puolestaan määrättävä, miten seurataan kunnan hallinnassa olevia palveluja ja mitä niitä koskevan sopimuksen on sisällettävä.

Jokaisen lautakunnan on sopimuksessaan yksityisen palveluntarjoajan kanssa varmistettava, että se saa kaiken tarpeellisen tiedon, jonka avulla se voi antaa kunnan asukkaille mahdollisuuden valvoa yksityisten palveluntarjoajien toimintaa. Palveluntarjoajan velvollisuutta antaa tietoja rajoittaa, ettei se saa aiheuttaa tarpeetonta lisätyötä eikä luovutus ole lain vastaista tai muodosta lain mukaista yrityssalaisuutta. Jokaisen lautakunnan on julkaistava verkkosivuillaan tai muulla sopivalla tavalla hankkimiaan palveluja koskevat laatu- ja muut tarpeelliset tiedot.²⁶

4. JULKISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN VALTION YRITYKSIIN JA LIIKELAITOKSIIN SEKÄ ERÄISIIN MUIHIN YKSITYISOIKEUDELLISIIN ORGANISAATIOIHIN

4.1. OSL:n liitteessä mainitut valtion yritykset ja muut organisaatiot

OSL:n yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta valtion yhtiöihin vaan ainoastaan kuntien ja maakäräjien omistamiin yhtiöihin tai yhtiöihin, joissa niillä on määräävä asema. Laissa kuitenkin ulotetaan julkisuus- ja salassapitolain säännökset koskemaan myös lukuisia muita, julkisin varoin toimivia yhtiöitä, jotka on lueteltu erikseen OSL:n liitteessä, jos asianomainen toiminta kohdistuu liitteessä mainittuun toimintaan. (OSL 2:4 §) Liitteessä on tarkemmin määritelty nämä organisaatiot ja miltä toiminnan osalta organisaation asiakirjat ovat julkisuusperiaatteen alaisia. Nämä organisaatiot rinnastetaan näiltä osin viranomaisiin.

26 Program för uppföljning av privata och kommunala utförare 2015-2018. Saatavilla <https://skl.se/download/18.1e301ba814e559e0fdbcd900/1439975286059/Program-uppfoljning-privata-kommunala-utforare-tyreso-kommun.pdf>

Liitteen mukaan OSL:ää sovelletaan muun muassa seuraaviin organisaatioihin

- Työttömyyskassat;
- Ajoneuvolain (2002:574) mukaisiin katsastusorganisaatiot;
- Organisaatiot, joissa suoritetaan siviilipalvelusta niiltä osin kun on kyse lomista ja muista etuuksista;
- Chalmersin teknisen yliopiston osakeyhtiö kaikilta osin;
- Eurooppalaiset yhteisöt, joilla on pääpaikka Ruotsissa;
- Kansanvalistusyhdistyksiset;
- Kansanvalistusneuvosto;
- Keski-Ruotsinn siementen valvonta osakeyhtiö;
- Kuvataiteilijoiden tekijänoikeusjärjestö BUS;
- Esittävien taiteilijoiden etujärjestö SAMMI;
- Ruotsalaisten säveltäjien tekijänoikeusjärjestö STIM;
- Tukholman kauppakorkeakoulu;
- Jönköpingin terveystieteiden korkeakoulu AB;
- Jönköpingin opetuksen ja viestinnän korkeakouluosakeyhtiö;
- Högskoleservice i Jönköping Aktiebolag;
- Jönköpingin kansainvälinen kauppakorkeakoulu AB;
- Kuninkaallinen Ruotsalainen Lentoklubi;
- Länsbildningsförbund;
- Musikaliska Akademien;
- Julkinen notaari;
- Osakeyhtiö Posti;
- Kiirunan radiopalveluita hallinnoiva osakeyhtiö TV lupamaksujen osalta;
- Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB ja SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag sekä ne valtion omistamat yhtiöt, jotka ottavat vastuun valtion rahoittamista yhtiölainoista
- Chalmersin teknisen korkeakoulun säätiö
- Itämeren ja Itä-Euroopan tutkimukseen liittyvä säätiö
- Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistymisen säätiö
- Teollisen ympäristötalouden kansainvälisen instituutin säätiö Lundin yliopistossa
- Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling
- Ympäristöstrategisen tutkimuksen säätiö
- Stiftelsen för strategisk forskning
- Stiftelsen Högskolan i Jönköping
- Stiftelsen Innovationscentrum
- Stiftelsen Nordiska museet
- Stiftelsen Svenska Filminstitutet

- Stiftelsen Svenska institutet
- Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden
- Stiftelsen STockholms internationella fredsforskningsinstitutet (SIPRI);
- Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna;
- Svenska föreningen Norden;
- Svenska institutet i Rom;
- Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar;
- Svenskt Friluftsliv;
- Sveriges författarförbund;
- Sveriges Riksidrottsförbund;
- Swedfund International AB;
- Synskadades Riksförbund;
- Tekniska Högskolan i Jönköping AB;
- Veterinärer förordnade enligt lagen om officiella veterinärer (Lag 2017:1076).²⁷

Korkeakouluihin ja niitä ylläpitäviin säätiöihin sovelletaan painovapausasetuksen ja OSL:n asiakirjojen julkisuutta koskevia periaatteita täysimääräisesti. Sama koskee useimmiten myös muita koulutusorganisaatioita ja säätiöitä. Sen sijaan usean muun organisaation osalta asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan ainoastaan sen toiminnan osalta, jota niille delegoitu julkisen vallan käyttö koskee. Tämä on yksityiskohtaisesti määriteltä OSL:n liitteessä. Ruotsin korkein hallinto-oikeus on vuonna 2014 antamassaan päätöksessä (HFD 2014:70) tulkinnut julkisuusperiaatteen soveltamista liitteessä mainittuihin valtion yrityksiin tiukasti. Tapauksessa oli kyse asiakirjojen julkisuutta koskevan sääntelyn soveltamisesta Chalmersin teknisen korkeakoulun säätiön ja Chalmersin teknisen korkeakoulun osakeyhtiön omistamaan kiinteistöyhtiöön. Chalmersin teknisen korkeakoulun säätiö ja Chalmersin teknisen korkeakoulun osakeyhtiö ovat molemmat mainittu julkisuuslain liitteessä koko toimintansa osalta julkisuuslain asiakirjojen saatavuutta koskevaan piiriin kuuluvaksi. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että pääsääntö on, ettei asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely koske yksityisiä yrityksiä, kuten osakeyhtiöitä ja säätiöitä. Poikkeuksena ovat kuitenkin ne organisaatiot, jotka on mainittu julkisuus- ja salassapitolain liitteessä. Tuomioistuimen mukaan se tosiseikka, että Chalmersin kiinteistöyhtiön omistavat tahot on mainittu OSL:n liitteessä, ei tee kiinteistöyhtiön asiakirjoista julkisia. Kiinteistöyhtiötä ei myös voida pitää viranomaisena eikä sitä ole mainittu OSL:n liitteessä, minkä vuoksi se ei ole asiakirjojen julkisuutta koskevan sääntelyn alainen.

27 saatavilla https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400

4.2 Julkisuusperiaatteen soveltaminen tutkimuslaitoksiin

Kuten näimme, julkisuus- ja salassapitolakia sovelletaan täysimääräisesti korkeakouluihin, säätiöihin ja tutkimuslaitoksiin riippumatta siitä, missä juridisessa muodossa ne toimivat. Lakia sovelletaan myös tutkimuslaitosten toiminnassa syntyvään, mahdollisesti taloudellisesti arvokkaaseen tietoon.

Yleiseen asiakirjaan, joka on julkinen, sisältyvää tietoa ei voi lähtökohtaisesti suojata liikesalaisuutena. Kuitenkin tapauksissa, kun yliopisto tai muu julkinen tutkimuslaitos tekee sopimusperusteisesti yhteistyötä yksityisen tahon kanssa, yksityistä liiketoimintaa koskeva tieto on salainen, mikäli yksityisellä taholla oli yhteistyöhön ryhtyessään edellytyksenä, etteivät sen liiketoimintaa koskevat tiedot tule julkiseksi. (OSL 24:5§). Kun viranomainen tekee tieteellistä tutkimusta, kokeellista toimintaa, arviointia, tilastollista analyysia tai muuta vastaavaa yksityisen tahon tilauksesta, nämä tiedot ovat salassapidettäviä, jos on oletettavissa, että tilausta ei olisi tehty ilman salassapitovelvoitetta.

Salassapitovelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos ihmisten terveyttä koskevalla tiedolla on niin suuri yleinen merkitys, että tieto on julkistettava. Jos tällaisessa tapauksessa tieto on saatu yliopiston tai korkeakoulun tilaustutkimuksen tuloksena, tieto voi kuitenkin olla salassapidettävä. (OSL 31:12§) Salassapito ei tässä tapauksessa kuitenkaan estä, että ihmisten terveyttä koskeva tieto luovutetaan terveydenhoidosta ja ympäristönsuojelusta vastuussa olevalle viranomaiselle. (OSL:31:13§)

Jos julkinen organisaatio luovuttaa salaista tietoa yksityiselle taholle esimerkiksi liiketoiminnan yhteydessä, se voi tapahtua sopimuksen perusteella, jossa sovitaan, että salassapitovelvollisuus siirtyy tiedon mukana yksityiselle taholle. Digitalisoimiskomitea on ehdottanut, että sellaisten tapausten varalta, kuten esimerkiksi pilvipalvelujen käyttö julkishallinnon datan käsittelyssä, säädettäisiin erityinen laki, joka koskisi salassapidettävien tietojen luovuttamista teknistä käsittelyä ja säilyttämistä varten yksityiselle organisaatiolle. Tähän palataan tarkemmin kappaleessa 8 digitalisointikomitean ehdotusten yhteydessä.

5. JULKISUUSPERIAATTEEN RAJOITUKSET

5.1. Yleistä

Laajaan julkisuusperiaatteeseen voidaan Ruotsin lainsäädännön mukaan tehdä poikkeuksia tietyissä, tarkasti säännellyissä tapauksissa. Näitä rajoituksia tulkitaan tapauskohtaisesti ja julkisuus- ja salassapitolaki sisältää erityissäännökset eri tapauksia varten, jolloin katsotaan, että yleisestä asiakirjojen julkisuusperiaatteesta voidaan poiketa. Vastaavasti salassapidettävien asiakirjojen osalta salassapitosäännöksestä poikkeaminen edellyttää aina

nimenomaista poikkeamisen kyseisessä tilanteessa mahdollistavaa säännöstä (sekretessbrytande bestämmelse).

Esimerkiksi yrityksen liiketoimintatiedot voisivat lähtökohtaisesti tulla julkisuusperiaatteen alaisiksi silloin, kun ne tulevat viranomaisen haltuun. Laissa on kuitenkin erikseen säädetty, että yksityisen organisaation liiketoimintatiedot ovat salassapidettäviä tilanteessa, jossa ne ovat joutuneet viranomaisen haltuun liiketoiminnan yhteydessä ja jos on olemassa erityisiä syitä olettaa, että yksityinen taho kärsisi vahinkoa näiden tietojen julkistamisesta. (OSL 31:6§) Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi tarjouskilpailussa. Ruotsin korkein hallinto-oikeus totesi Ruotsin valtion IT –alan henkilöstön vuokrauksen tarjouskilpailua koskevassa päätöksessään vuodelta 2016, että tiedot henkilöstövuokrausyrityksen asiakkaista sekä henkilökunnan ja konsulttien nimistä ovat salassapidettävää tietoa myös Ruotsin eduskunnan hallinnon hallussa (Riksdagsförvaltning).²⁸

Yleiseen asiakirjaan sisältyvän tiedon salassapitoaika on 20 vuotta. *Sopimusehtoja koskevia salassapitoa on kuitenkin voimassa 2 vuotta sopimuksen solmimisesta.* Valtiollisessa liiketoiminnassa, puolustuslaitoksen materiaalitoiminnassa ja kunnallisessa liiketoiminnassa sopimusehtoja koskeva salassapito kestää 5 vuotta sopimuksen solmimisesta. Laki (2016:1155). Sektorikohtaisissa laeissa on puolestaan säädöksiä salassapitovelvollisuudesta, jotka koskevat yksityisen palveluntarjoajan henkilökunnan salassapitovelvollisuutta.

Seuraavassa tarkastellaan, miten julkisuusperiaatetta sovelletaan liiketoiminnan yhteydessä tapauksessa, jolloin asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset tulisivat periaatteessa sovellettavaksi.

5.2. Julkisuusperiaatteen rajoittaminen JULKISEN SEKTORIN liiketoiminnan yhteydessä

Julkisuus- ja salassapitolaissa on pyritty laajasta julkisuusperiaatteesta huolimatta turvaamaan myös julkisten yritysten kilpailuasema silloin, jos viranomaisen harjoittaman liiketoiminnan tietojen julkistaminen hyödyttäisi markkinoilla samaa liiketoimintaa harjoittavaa tahoja. OSL:n mukaan **viranomaisen harjoittamassa liiketoiminnassa voidaan soveltaa salaisuussäännöksiä, jos on vaarana, että tietojen julkistaminen hyödyttäisi jotain muuta tahoja, joka harjoittaa saman kaltaista liiketoimintaa.** Salaisuus koskee liiketoimintatietoja myös tapauksessa, jolloin viranomaisella on määräävä asema liiketoimintaa harjoittavassa yhtiössä, yhdistyksessä, säätiössä tai muussa yhteenliittymässä. Liiketoimintatietoja suojataan samoin myös silloin, kun viranomainen harjoittaa tarkastustoimintaa yrityksessä, yhtiössä, yhdistyksessä, säätiössä tai muussa yhteenliittymässä. (OSL 19:1)

28 HFD 2016 ref. 17.

Tarkastustoimintaa koskeva salaisuus ei kuitenkaan tässä tapauksessa koske varsinaista viranomaisen päätöstä.

Tällä säännöksellä on pyritty turvaamaan kilpailuneutraalisuus tilanteissa, jolloin julkisuusperiaatteen soveltaminen liiketoimintatietoihin vaikuttaisi kilpailutilanteeseen samoilla markkinoilla. Se koskee **vain viranomaisen varsinaisena liiketoimintana harjoitettavaa toimintaa eikä viranomaisen lakisääteisiin tai hallinnollisiin tehtäviin luettavaa toimintaa**. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yliopiston itsensä kehittämää avoimeen lähdekoodiin perustuva tietokoneohjelmaa, jota käytettiin yliopiston hallinnollisessa tietokannassa, ei ollut pidettävä silloisen salaisuuslain vastaavan sisältöisen säännöksen alaisena salassa pidettävänä liiketoimintatietona siitä huolimatta, että yliopisto oli myynyt sen toiselle yliopistolle kehittämiskustannuksien peittämiseksi. Ruotsin korkein hallinto-oikeus (tuolloin regeringsrätten) katsoi, että tietokoneohjelma oli yliopiston hallinnon sisäinen työkalu eikä sitä näin ollen käytetty yliopiston liiketoiminnan yhteydessä. Se tosiseikka, että se oli kerran myyty toiselle yliopistolle ja mahdollisesti näin tehtäisiin joskus tulevaisuudessakin, ei kuitenkaan tee yliopistosta tietokoneohjelmien myyntiä liiketoimintana harjoittavaa organisaatiota. Tämän vuoksi tietokoneohjelmaa oli pidettävä julkisena asiakirjana, jonka lähdekoodi oli luovutettava sitä pyytäneelle opiskelijalle. (RÅ 2004:74)

Niin ikään vanhan salaisuuslain alaisen korkeimman hallinto-oikeuden (tuolloin regeringsrätt) päätöksen mukaan silloin, kun liiketoimintaa harjoittaa organisaatio, johon sovelletaan painovapausasetuksen asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä, tämän organisaation sisäisen palkkahallinnon tietoja on pidettävä julkisina asiakirjoina. Tällöin sillä, että toimintaa harjoitetaan osakeyhtiömuodossa ei ole merkitystä, vaan kyseistä organisaatiota on pidettävä julkisuuslain mielessä viranomaisena. Oikeus punnitsi tässä tapauksessa vastakkain julkishallinnon työntekijöiden palkkojen yleistä julkisuutta ja sitä mahdollista haittaa mitä kunnalliselle yritykselle aiheutuu siitä, että sen työntekijöiden palkat julkistetaan kilpailijoille. Vaikka tässä tapauksessa samalla alalla toimi kiistatta kilpailutilanteessa muita yrityksiä ja vallitsi tietyn asteinen pula osaavasta työvoimasta, oikeus kuitenkin katsoi, että kunnallinen terveydenhoitoalan yritys ei ollut pystynyt näyttämään, että palkkatietojen julkisuus aiheuttaisi sille konkreettista haittaa kilpailutilanteessa. Tämän vuoksi oikeus määräsi yritystä luovuttamaan kantajan pyytämät palkkatiedot. (RÅ 2003:28)

Säännöksen soveltamisesta on olemassa myös aivan tuore kesäkuulta 2018 oleva Göteborgin kamarioikeuden päätös, jossa oli kysymys kunnallisen kiinteistöyhtiön palkkatietojen luovutuksesta. Kamarioikeuden mukaan osakeyhtiön muodossa toimivaa kunnallista kiinteistöyhtiötä oli asiakirjajulkisuuden näkökulmasta pidettävä viranomaisena, jolloin lähtökohtana palkkatietojen julkisuuden määrittämisessä oli julkisuusolettama. Koska kyseessä oli tunnistettavien henkilötietojen luovuttaminen, kamarioikeuden oli lisäksi selvitettävä, ettei henkilötietoja tulisi luovutuksen seurauksena käsittelemään vastoin EU:n yleistä **tietosuoja-asetusta tai Ruotsin tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä**.

OSL:n mukaan henkilötiedot ovat salassapidettäviä, mikäli on aihetta olettaa, että niitä käsitellään luovutuksen jälkeen yleisen tietosuoja-asetuksen tai Ruotsin sitä täydentävän lainsäädännön²⁹ vastaisesti. (OSL 21.7§, laki 2018:220)

Kamarioikeuden mukaan ei ollut riittävästi näytetty, että palkkatietojen luovutus hyödyttäisi jotain muuta tahoa, joka harjoittaa vastaavaa liiketoimintaa kuin kyseinen yhtiö. Tämän vuoksi tietojen julkisuusolettama pysyy, eivätkä tiedot kuulu OSL:n 19.1§:n soveltamisalan piiriin. Kamarioikeus ei myös nähnyt syytä olettaa, että palkkatietoja käsiteltäisiin tietosuojalainsäädännön vastaisesti OSL 21.7§:n merkityksessä. (KR Göteborg 2018: 2035)

Viranomaisen liiketoiminnan määritelmää on viimeksi muutettu Ruotsissa EU:n julkisen sektorin tietojen edelleen hyödyntämistä koskevan direktiiviin ja sen täytäntöönpanon yhteydessä.³⁰ Direktiivin viimeisimmän täydennetyn version (direktiivi 2013/37/EU) täytäntöönpanon yhteydessä myös Ruotsin vastaavaa lakia täydennettiin. Tällöin siihen lisättiin säännökset, joiden mukaan laki koskee valtion ja kunnallisten viranomaisten asiakirjojen lisäksi myös julkisuus- ja salassapitolain liitteessä olevien organisaatioiden asiakirjoja, jos nämä asiakirjat kuuluvat sen liitteessä mainittuun toiminnan alaisuuteen. Laki koskee myös sellaisten osakeyhtiöiden, kaupallisten yhtiöiden, taloudellisten yhdistysten ja säätiöiden asiakirjoja, joissa kunta tai maakäräjäalue käyttävät määräävää asemaa. Toisin sanottuna **julkisten asiakirjojen edelleen hyödyntämistä koskeva lainsäädäntö kytkettiin näin painovapausasetuksen ja OSL:n 2:3§:n mukaisiin julkisuusperiaatteen alaisiin asiakirjoihin.**

Julkisuus- ja salassapitolaissa huomioon otettu kilpailuneutraalisuuden periaate otettiin huomioon julkisten asiakirjojen edelleen hyödyntämistä koskevassa laissa säätämällä, ettei laki kuitenkaan koske asiakirjoja, jotka ovat saatavilla **viranomaisen kilpailulle alttiin toiminnan yhteydessä.** (PSI laki, 3§ 2 kohta). Kilpailulle altis toiminta pitää lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan määritellä **tapauskohtaisesti.** Ratkaisevaa ei ole välttämättä, harjoitetaanko toimintaa julkis- vai yksityisoikeudellisen organisaation toimesta vaan **itse toiminta on merkityksellistä.** Viranomaistoiminnan pohjana olevasta lainsäädännöstä käy usein ilmi, onko tarkoituksena, että toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa muiden markkinoilla toimivien toimijoiden kanssa.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että toimintaa, jossa yhteiskunnan lukuun hankitaan ja toimitetaan tiettyä informaatioita ei yleensä voi pitää kilpailulle alttiina toimintana, vaikka se olisikin täysin maksujen varassa tapahtuvaa. Jos taas viranomainen tekee tilattuun tietoaaineistoon asiakaskohtaisia muokkauksia, kyseessä voi olla kilpailulle

29 Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

30 Direktiivi 2003/98/EY ja Ruotsin laki (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

altistettu toiminta edellytyksellä, että markkinoilla tosiasiallisesti on olemassa kilpailevia toimijoita. Sen sijaan **kilpailulle alttiina toimintana ei voida pitää viranomaisen tilauksesta tekemää toimintaa, jonka edellytyksenä on pääsy salassapidettäviin tietoihin, joihin ainoastaan asianomaisella viranomaisella on pääsy.**³¹

6. ARKISTOLAINSÄÄDÄNTÖ

Asiakirjajulkisuutta tukee Ruotsissa arkistolainsäädäntö (1990:782), jossa säädetään painovapausasetuksen mukaisten julkisuusperiaatteen alaisten yleisten asiakirjojen arkistoinnista. Lain mukaan viranomaisten arkistot muodostavat osan kansallisesta kulttuuriperinnöstä. Arkisto on rakennettava, se on järjestettävä ja sitä on hoidettava niin, että varmistetaan, että oikeus saada tieto yleisestä asiakirjasta toteutuu. Arkistoinnin tehtävänä on myös oikeudenkäytön ja hallinnon sekä tutkimuksen tarpeiden tyydyttäminen.

Lähtökohtana on, että jokainen viranomainen huolehtii itse omasta arkistoinnistaan, ellei arkistoviranomainen ole joko sopimuksen perusteella tai omalla päätöksellään ottanut tietyn viranomaisen arkistoa säilyttääkseen. (arkistolaki 4§) Laki velvoittaa viranomaiset ja ne yksityiset tahot, joihin lakia sovelletaan, järjestämään asiakirjansa siten, että jokaisen oikeutta saada pääsy julkisiin asiakirjoihin helpotetaan. (arkistolaki 6.1§)

Arkistolakia sovelletaan valtion viranomaisiin ja niihin organisaatioihin, jotka mainitaan OSL:n liitteessä ja joihin sovelletaan asiakirjojen julkisuusperiaatetta. Jos organisaation toimintaan sovelletaan vain osittain julkisuusperiaatetta, myös arkistolakia sovelletaan ainoastaan näiltä osin. Arkistolakia sovelletaan täysimääräisesti myös kunnan viranomaisten arkistoihin ja sellaisten organisaatioiden arkistoihin, joissa kunnalla on määräävä asema. Toisin sanottuna **arkistolakia sovelletaan niihin oikeudellisiin organisaatioihin, joilla on painovapausasetuksen nojalla velvollisuus taata suora pääsy yleisiin asiakirjoihin.** Valvovana arkistoviranomaisena toimii kunnissa kunnanhallitus ja maakäräjäalueilla maakäräjäalueen hallitus. Kunnanvaltuutetut tai maakäräjäalueiden valtuutetut voivat kuitenkin sopia, että arkistoviranomaisen tehtävät annetaan jollekin kunnalliselle lautakunnalle. (arkistolaki 8.2.§)

Valvovan arkistoviranomaisen tehtävänä on huolehtia myös siitä, että ne oikeushenkilöt, joissa kunnilla on määräävä asema, järjestävät asiakirjojensa arkistoinnin lain mukaisesti ja siten, että kuntalaisten oikeutta saada pääsy asiakirjoihin tuetaan. Mikäli kyseessä on

³¹ Propr. 2014/15:79, s. 42.

useamman kunnan tai maakäräjien yhdessä hallinnoima yritys, kuntien ja maakäräjien on sovittava siitä, minkä kunnan tai maakäräjien viranomainen toimii arkistoviranomaisena.

Ruotsissa on säädetty myös erityinen laki,³² joka sallii, että viranomaisen asiakirjat voidaan luovuttaa arkistoitavaksi yksityiselle organisaatiolle, jos se tarvitsee asiakirjoja toiminnassaan. Tämä ei kuitenkaan poista asiakirjoilta niiden yleisen asiakirjan luonnetta. Tällainen organisaatio rinnastetaan viranomaiseen sovellettaessa painovapausasetuksen säännöksiä yleisten asiakirjojen luovutuksesta. (PainovapausA 2:17§) Tämän lain perusteella valtion viranomaiset voivat luovuttaa yksityiselle ruotsalaiselle organisaatiolle yleisiä asiakirjoja säilytettäväksi ilman, että asiakirjat menettävät yleisen asiakirjan luonnetta. Vastaavasti laki antaa kunnille ja maakäräjille oikeuden luovuttaa asiakirjojaan yksityisen ruotsalaisen organisaation säilytettäväksi ilman, että asiakirjat menettävät yleisen asiakirjan luonnetta.

Koska asiakirjat eivät yksityisen organisaation hallussa menetä yleisen asiakirjan luonnetta, niitä koskee myös painovapausasetuksen ja OSL:n vaatimukset pääsystä asiakirjoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että yleisiä asiakirjoja tämän lain perusteella säilyttävän yksityisen organisaation on annettava niihin pääsy samojen periaatteiden mukaisesti kuin viranomaisen itsensä. (arkistolaki 20§) Tässä yhteydessä sen on luovutettava myös omaa aineistoaan, mikäli tämä on edellytys sen säilyttämien yleisten asiakirjojen luovutukselle. (arkistolaki 21§) Yksityisen organisaation on noudatettava asiakirjojen säilytyksessä arkistolain säännöksiä. Sen on myös erotettava toisistaan tämän lain perusteella säilytettävät asiakirjat ja omaan muuhun toimintaansa liittyvät yksityiset asiakirjat.

Arkistolaissa on myös säännökset yleisten asiakirjojen harventamisesta. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että arkisto muodostaa osan kulttuuriperinnöstä ja jäljelle jäävän arkistomateriaalin on pystyttävä täyttämään arkistolle laissa asetetut tehtävät. Erityislainsäädännössä olevat säännökset arkistoitavan materiaalin harventamisesta menevät arkistolain edelle. (arkistolaki 10§)

32 lag (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

7. SEKTORIKOHTAINEN TARKASTELU: terveyden- ja sairaanhoidon sekä hoivan palvelut

7.1. Yleistä yksityisen sektorin tuottamista julkisesti rahoitetuista terveyden- ja sairaanhoidon sekä hoivan palveluista

Hoidon ja hoivan tarkastuslaitoksen (Inspektionen för Vård och Omsorg) IVOn ylläpitämästä hoitopalvelujen tuottajarekisteristä (Vårdgivarregistret) käyvät ilmi kaikki Ruotsissa toimivat sairaanhoitopalveluja tarjoavat tahot riippumatta siitä, ovatko ne yksityisiä vai julkisia palveluntarjoajia. Vuoden 2017 lopussa Vårdgivarrekisteriin oli rekisteröity 23 628 toimintaa (verksamheter), mikä on noin 1000 kasvu edellisestä vuodesta.³³

Ruotsin kuntia ja maakäräjäalueita edustava liitto SKL julkaisi huhtikuussa 2018 10-vuotiraportin palvelujen ostamisesta yksityiseltä sektorilta. Raportissa käydään yksityiskohtaisesti läpi, miten eri toimintasektoreilla hankintaan palveluja yksityiseltä sektorilta ja minkä tyyppisiä organisaatioita palveluntarjoajat ovat. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käydä laajemmin läpi raporttia vaan esittää joitain yleisiä huomioita yksityisen sektorin palvelujen hankintojen rakenteesta.

Raportissa on esitetty erikseen kuntien ostamat palvelut ja maakäräjäalueiden ostamat palvelut. Maakäräjäalueiden palvelut koskevat ennen kaikkea liikennettä ja terveyden- ja sairaanhoitoa. Perusterveydenhoidossa valinnanvapaus on ollut terveydenhoitolain mukaan vuodesta 2010 lähtien pakollista.³⁴ Jokaisella on lain mukaan oikeus valita terveyden- ja sairaanhoidon tuottaja ja vakituinen lääkärikontakti. (7:3§, Hälso- och sjukvårdslag 2017:30) Tällöin palvelujen tuottamisessa noudatetaan valinnanvapauslakia (2008:962). Erikoissairanhoidossa valinnanvapautta ei edellytetä, vaan maakäräjät voivat itse päättää sen toteuttamistavasta ja siitä käyttävätkö ne palvelujen hankinnassa valinnanvapauslakia vai yleistä hankintalakia (2016:1145).³⁵

Kunnat ovat puolestaan vastuussa sosiaali- ja hoivapalvelujen toteuttamisesta. Ne voivat itsenäisesti päättää tuottavatko ne palvelut itse vai noudattavatko ne palveluiden hankinnassa valinnanvapauslakia (2008:962) tai vaihtoehtoisesti yleistä hankintalainsäädäntöä (2016:1145).

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että yksityiseltä hankittujen palvelujen määrä kasvoi Ruotsissa voimakkaasti aina vuoteen 2012 saakka, minkä jälkeen kasvu on ollut vähäisempää. Ostettuihin palveluihin kuntien käyttämä raha myös jakautuu eri tavoin eri sektoreilla ja eri

33 IVO årsredovisning 2017 saatavilla <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/informationsmaterial/ivo-arsredovisning-2017-digital.pdf>

34 ks. Vårdval i primärvården, Sveriges kommuner och landsting, 2012.

35 ks. Vårdval i specialistvården, Sveriges kommuner och landsting 2013.

puolilla maata. Yksinsaapuneiden pakolaislasten majoitus aiheutti voimakasta kasvua vuosille 2015-2016, mutta tämä on nyt taittunut. Maakäräjäalueiden ja vastaavien alueiden kohdalla vuosina 2015 ja 2016 yksityiseltä sektorilta ostettuihin terveydenhoitopalveluihin käytetty rahamäärä on laskenut, mitä on pidettävä merkittävänä muutoksena aikaisemman trendiin.

7.2. Julkisuusperiaatteen täysimääräistä soveltamista koskeva ehdotus sairauden- ja terveydenhoitoon ja hoivaan

7.2.1. Taustaa

Kymmenestä suurimmasta julkisella sektorilla toimivasta yrityksestä viisi toimii hyvinvointisektorilla ja näistä kaksi terveydenhoidon alueella, kaksi hoitoalalla ja yksi koulun ja lastenhoidon sektorilla. Ruotsin tilastokeskus ylläpitää erityistä rekisteriä, josta käyvät ilmi yksityiset julkisen sektorin palveluiden tuottajat (Utförrarregistrert)³⁶

Ruotsin hallitus antoi vuonna 2015 määräyksen, jonka mukaan on nimitettävä selvityshenkilö tutkimaan, miten julkisuusperiaate voitaisiin laajentaa koskemaan suoraan julkisesti rahoitettuja terveys- ja hoivapalveluita sekä tiettyjä yksityisiä vapaakouluja ja esikouluja, aikuiskasvatusta sekä eräitä muita Ruotsin koululain (2010:800) 24 luvun mukaisia koulutusmuotoja. Selvityksen tehtävänä oli analysoida, voitaisiinko julkisuusperiaate ulottaa koskemaan suoraan näitä yksityiseltä sektorilta ostettavia julkisia palveluita vai olisiko olemassa joku vaihtoehtoinen ratkaisu valvonnan tehostamiselle näiden palveluiden yhteydessä.³⁷ Selvitys valmistui lokakuussa 2016.

Mietinnössä esitetään, että **julkisuus- ja salassapitolakiin lisätään säännökset joiden mukaan yksittäisiä oikeudellisia henkilöitä, jotka harjoittavat julkisesti rahoitettuja terveydenhoito- tai hoivapalvelua, pidetään viranomaisina julkisuus- ja salassapitolainsäädännön soveltamisessa. Julkisuusperiaate ehdotetaan sovellettavaksi myös julkisesti rahoitettuja terveyden- ja sairaanhoitopalveluja tarjoaviin pienyrityksiin ja aatteellisiin yhdistyksiin.** Sen sijaan luonnolliset henkilöt, jotka tarjoavat julkisesti rahoitettuja terveydenhoito- ja hoivapalveluja, rajattaisiin julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuusperiaatetta ehdotetaan sovellettavaksi yksittäisiin oikeushenkilöihin, jotka tarjoavat julkisesti rahoitettuja **hoivapalveluja ainoastaan niiltä osin, kun on kysymys palveluista jotka muodostavat sosiaalipalvelulain mukaisen avustuksen lapsille ja**

36 <https://www.h6.scb.se/utforregistret/>

37 Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorgsamtutbildning inom vissa skol- och utbildningsformer, Kommittédirektiv 2015:92.

nuorille, vanhuksille, liikuntarajoitteisille henkilöille tai henkilöille, joilla on päihde-ongelma.

Mietinnössä ehdotetaan myös, että **ilmoittajansuoja** ulotetaan koskemaan samoja yksityisiä toimijoita, joita ehdotettu asiakirjojen julkisuus koskisi. Toisin sanottuna julkisesti rahoitettujen terveydenhoito- ja hoivapalvelujen henkilökunnalla ja tehtävien suorittajalla olisi oikeus saattaa julkisten viestintävälineiden tietoon tiettyjä, muuten salaisena pidettyjä tietoja ilman, että heidän työnantajallaan olisi oikeutta saada selville kuka tiedot on antanut tai kohdistaa mitään rankaisuluonteisia toimenpiteitä tietojen julkistajaan.³⁸

7.2.2. Eri toimijoiden näkemyksiä nykyisen asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn toimivuudesta ja sääntelyn ulottamisesta koskemaan täysimääräisesti yksityisiä palveluntarjoajia

Mietintö on saanut ristiriitaisen vastaanoton eikä se ole toistaiseksi johtanut toimenpiteisiin. Suurimmaksi ongelmaksi asiakirjajulkisuusperiaatteen ulottamiselle suoraan julkisia palveluja tuottaviin täysin yksityisiin yrityksiin näytti nousevan julkiseen toimintaan liittyvien asiakirjojen arkistointi ja niiden erottaminen yksityisestä toiminnan osasta ja tähän liittyvät kustannukset. Merkittävimmät ehdotusta kannattavat tahot ovat Ruotsin kuntia ja maakäräjiä edustava liitto (SKL) ja IVO sekä arkistolaitos. Seuraavassa tarkastellaan eri osapuolten näkemyksiä erityisesti terveydenhoidon ja hoivan alueella.

Ruotsin kuntia ja maakäräjiä edustava liitto (SKL) kannatti julkisuusperiaatteen laajentamista koskemaan myös kokonaan yksityisiä terveyden- ja sairaanhoidon ja hoivan yrityksiä, mutta nosti esille pienten ammatinharjoittajien ongelmat julkisuuslain soveltamisen laajentamisessa. Erityisesti tämä koskee yksittäisiä ammatinharjoittajia, joiden kapasiteetti selvittää julkisuuslain mukanaan tuomista ylimääräisistä velvoitteista voi olla rajoitettu. SKL ehdottaa kuitenkin jatkoselvitystä, joka koskisi niitä kustannuksia, mitä aiheutuu siitä, että yksityinen sektori joutuu toteuttamaan toiminnassaan julkisuusperiaatteen toteuttamisen edellyttämän asiakirjojen dokumentoinnin ja arkistoinnin. Mikäli yksityisen sektorin toimijan toiminta lakkaa, kunta tai maakäräjäalue on tapauksesta riippuen velvollinen ottamaan arkiston haltuunsa ja saattamaan se yhteentoimivaksi oman järjestelmänsä kanssa. Yhteinen arkistointi on yhteiskunnan kannalta hyödyllinen asia, mutta se aiheuttaa kiistatta kustannuksia ja vaatii toimiakseen lisärahoitusta, jonka määrä olisi selvitettävä.

IVO kannattaa periaatteessa, että julkisuusperiaate laajennetaan koskemaan myös yksityisen sektorin toimijoita terveydenhoidon ja sosiaalitoimen alalla. Se toteaa, että kunta-laissa kunnalle annettu mahdollisuus valvoa niiden toimintaa, ei kaikilta osin ole toiminut.

38 Ibid. s. 180.

Se tosiseikka, että terveydenhoidossa ja sosiaalitoimessa suuri määrä tietoa on salaista, ei IVO:n mielestä sinänsä aseta estettä julkisuusperiaatteen soveltamiselle. Yleistä mielenkiintoa omaavia tietoja ovat esimerkiksi tietyn toiminnan käytäntöjä ja prosesseja koskevat tiedot, johtomenetelmät, laaduntarkkailujärjestelmä ja vastaavat tiedot.

IVO:n mielestä julkisuusperiaatteen toteuttaminen käytännössä ei pidä sisällään suuria ongelmia, vaikka se voikin lisätä jossain määrin hallintoa. Sen mielestä mitään poikkeuksia julkisuusperiaatteeseen ei pitäisi olla vaan sitä pitäisi soveltaa yhtä lailla suuriin kuin pieniin toimijoihin. Se toteaa, että **käytännössä ongelmia tietojen saatavuudessa on esiintynyt juuri pienten toimijoiden kohdalla.**

Tukholman läänin maakunta-arkisto puolestaan **kannattaa, että julkisuuslain asiakirjojen saatavuutta koskevat säännökset ulotetaan koskemaan myös julkisesti rahoitettua yksityisten harjoittamaa hoitopalvelua.** Tällä hetkellä yksityinen sektori voi tuhota hoitoasiakirjat kymmenen vuoden jälkeen. Maakunta-arkisto pitää tärkeänä, että sillä on mahdollisuus säilyttää myös yksityisen sektorin julkisesti rahoitetun hoitopalvelun asiakirjat samalla tavoin kuin julkisen sektorin asiakirjat.

Tiedusteltaessa pitäisikö julkisuusperiaatteen soveltamista laajentaa yksityisellä terveydenhoidon- ja sosiaalitoimen alalla, **sosiaalihallitus** ei toivonut tätä, vaan esitti olemassa olevan, esimerkiksi luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn tehostamista. Valvontaa helpotaisi, että **luvanvaraiselle toiminnalle asetettaisiin selkeät kriteerit ja vastaava valvontavelvollisuus viranomaiselle.** Julkisuusperiaatetta voitaisiin puolestaan rajoittaa esimerkiksi tietyn tyyppisiin asiakirjoihin, joista esimerkkinä sosiaalihallitus mainitsee **taloudellisia tietoja koskevat asiakirjat.** Sosiaalihallituksen mielestä julkisuusperiaatteen laajentaminen asettaisi lisääntyneen hallinnollisen työn vuoksi pienet toimijat epäedulliseen asemaan suhteessa suuriin toimijoihin. Sosiaalihallitus kannattaa toimijoiden moninaisuutta sekä koon että juridisen toimintamuodon (osakeyhtiö, avoin yhtiö, yhdistys, säätiö) kohdalla. Sen mielestä julkisuusperiaatetta voisi olla myös vaikea soveltaa sellaisten yritysten kohdalla, joiden toiminnasta osa on yksityisesti ja osa julkisesti rahoitettua.

Yksityistä sektoria edustavat organisaatiot vastustavat julkisuusperiaatteen soveltamisen laajentamista heidän toimintaansa nykyisestään. Niiden mielestä **valvonnan kannalta tarvittavien tietojen saatavuutta voidaan tehostaa lisäämällä valvonnan kannalta olennaisten tietojen, kuten taloudellisten tietojen, laatu- ja omistajuustietojen, julkisuutta eikä julkisuuslainsäädännön kautta.** Hankintalainsäädäntö ja esimerkiksi osakeyhtiölainsäädäntö antavat jo nyt kunnille valvonnan kannalta tarpeellista tietoa.

Lisääntynyt hallinnollinen työtaakka olisi **yrittäjien edunvalvojan** mielestä erityisen haitallista pienille toimijoille, jolloin se voisi olla pois ydintoiminnoista, tai johtaa jopa toiminnan lakkaamiseen. Tämä puolestaan johtaisi monipuolisen palveluntarjonnan

vähennykseen. Käytännössä olisi myös hankala erottaa toisistaan julkisuuslain alaiset asiakirjat ja sen ulkopuolelle jäävät tapauksissa, jolloin yritys harjoittaa sekä puhtaasti yksityistä että julkisen sektorin tilaamaa liiketoimintaa.

7.2.3. Loppupäätelmiä julkisuusperiaatteen laajentamisesta suoraan yksityiselle sektorille terveydenhoito- ja hoiva sektorilla

Valvonnan lisäämistä ulkoistetuille terveyden- ja sairaanhoito sekä hoivapalveluille ehdotettavan mietinnön saaman vastaanoton perusteella voidaan todeta ennen kaikkea, että julkisuusperiaatteen ulottamista koskemaan suoraan yksityisiä julkisesti rahoitetun palvelun tarjoajia kannattivat suuret julkiset tilaaja- ja valvontaorganisaatiot: kuntien ja maakuntien keskusjärjestö SKL ja toimintaa valvova IVO. Ruotsin valtionarkisto puolestaan toivoi, että potilasarkistot ja muu julkiselta kannalta tärkeä arkistointi saataisiin yhtenäisesti järjestettyä ja voitaisiin varmistaa, ettei arkistoja häviäisi, kun yksityinen toimija lakkaa toimimasta. Nämäkin toimijat korostivat, että erityisesti arkistoinnin järjestäminen edellyttäisi valtiolta lisärahoitusta yksityisille palveluntarjoajille.

Saatavilla olevien lausuntoasiakirjojen perusteella käy ilmi,³⁹ että julkisuusperiaatteen laajentamista yksityiselle sektorille vastustavat tahot viittasivat ennen kaikkea lisääntyneeseen työmäärään ja asiakirjojen rekisteröintiin ja arkistointiin liittyviin lisäkustannuksiin. Yksityinen sektori vastusti yksimielisesti asiakirjojen julkisuusperiaatteen laajentamista koskemaan suoraan niiden julkisin varoin harjoittamaa toimintaa. Myös osa julkisen sektorin organisaatioista vastusti mietinnön ehdotuksia.

Päällimmäisenä ja ehkä tärkeimpänä argumenttina asiakirjajulkisuuden vastustajat esittivät olemassa olevan sääntelyn toimivuuden. Niiden mielestä tarvittaessa voidaan tehostaa esimerkiksi osakeyhtiölainsäädännön ja hankintalainsäädännön julkisuusvaatimusten noudattamista. Tässä yhteydessä on hyvä pitää mielessä, että kuntalaisille on joka tapauksessa taattava pääsy ulkoistettuja julkisia palveluita koskeviin oleellisiin tietoihin kunnallislain perusteella. Tällöin kuntalaiset saavat pääsyn tietoihin kunnan välityksellä eikä suoraan palvelutoimintaa harjoittavalta yksityiseltä taholta.

39 Lausuntoja ei valitettavasti ole kerätty yhteen paikkaa eikä niistä ole saatavilla lausuntoyhteenvetoa.

8. EHDOTUS ASIAKIRJOJEN JULKISUUSPERIAATTEEN VAHVISTAMISEKSI AUTOMATISOIDUSSA ALGORITMEILLE POHJAUTUVASSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Digitalisointikomitea totesi mietinnössään, että julkishallinnon läpinäkyvyys ja julkisuusperiaatteen toteutuminen eivät välttämättä toteudu silloin, kun viranomaispäätös perustuu algoritmien avulla tehdyille automatisoidulle tietojenkäsittelylle. Komitea ei pitänyt tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämiä vähimmäisvaatimuksia henkilötietojen käsittelyssä profiloinnin avulla suoritettavalle päätöksenteolle riittävinä, vaan ehdottaa pidemmälle meneviä lainsäädännöllisiä uudistuksia Ruotsin lakiin hyvän hallinnollisten asiakirjojen julkisuusstruktuurin turvaamiseksi. Komitea korosti, että viranomaistehtävä voidaan Ruotsin perustuslain mukaan antaa ulkopuoliselle ainoastaan lain perusteella. Algoritmien julkisuus antaa yleisölle mahdollisuuden varmistaa, että tietyn algoritmiin perustuvan tietokoneohjelman hankinta ulkopuoliselta ei sisällä viranomaistoimivallan siirtoa, ellei tähän ole laissa valtuutusta.

Komitea ehdottaa lainsäädäntöä, jossa **viranomainen veloitetaan antamaan tieto siitä, miten se on asian käsittelyssä käyttänyt algoritmeja tai tietokoneohjelmia, jotka kokonaan tai osittain vaikuttavat lopputulokseen tai päätökseen automaattisen valinnan tai päätöksen kautta.**⁴⁰ Lähinnä tällä tarkoitetaan sellaisia automatisoituja päätöksiä tai muita toimintoja, joissa algoritmi tai tietokoneohjelma korvaavat ihmisen asian käsittelyssä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että hallinnossa pystyttäisiin jatkossa vastaamaan kysymyksiin siitä, miten tiettyyn lopputulokseen ollaan päästy ja kantamaan myös vastuu mahdollisesta virheellisestä päätösestä. **Julkisuusvelvoite koskee tällöin myös niitä lähteitä, mistä päätöksenteon pohjana olleet tiedot ovat noudetut.** Viranomaisella on myös mahdollisuus antaa pääsy avoimeen ohjelmakoodiin, elleivät immateriaalioikeudet tai salassapitovelvollisuus sitä estä. Ohjelmakoodi voidaan esimerkiksi julkaista viranomaisen verkkosivulla.

Komitea ehdottaa myös erityistä säätelyä, joka koskisi salassapidettävien tietojen luovuttamista ainoastaan teknistä käsittelyä tai säilytystä varten ulkopuoliselle taholle, esimerkiksi yksityiselle pilvipalvelun tarjoajalle. Tällöin laissa erikseen säädettäisiin tällaisen pilvipalvelun tarjoajan henkilökunnan salassapitovelvollisuudesta, jonka rikkominen olisi sanktioitu rikoslaissa.⁴¹

40 SOU 2018:25, s. 192 ss.

41 Mietintö ei ole vielä johtanut jatkotoimenpiteisiin. Siitä annetut lausunnot löytyvät täältä <https://www.regeringen.se/remisser/2018/05/remiss-av-sou-201825-juridik-som-stod-for-forvaltnings-digitalisering/>

9. YHTEENVETO

Ruotsissa on erittäin vahva perustuslaissa turvattu julkisuusperiaate, joka koostuu yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevasta periaatteesta (handlingsoffentlighet) ja ilmoittajansuojasta (meddelarskydd), jolla turvataan viranomaisten työntekijöiden mahdollisuus tuoda tiedotusvälineissä julki viranomaistoiminnassa ilmenneitä epäkohtia. Molemmat näistä periaatteista on laajasti ulotettu koskemaan myös julkisesti rahoitettuja, yksityisen sektorin tuottamia palveluita. Tällä hetkellä on olemassa useita eri esityksiä, jotka koskevat julkisuusperiaatteen laajentamista koskemaan yhä kattavammin myös yksityisen sektorin tuottamia julkisrahoitteisia palveluita. Tässä raportissa on tarkasteltu erityisesti asiakirjojen julkisuuden toteutumista yksityiseltä sektorilta tilatuissa palveluissa.

Lähtökohtaisesti yleisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty perustuslaintasoisessa painovapausasetuksessa. Sitä täydentää massiivinen julkisuus- ja salassapitolaki, joka sisältää yksityiskohtaiset säännökset eri tapauksiin sovellettavista julkisuuden takaavista säännöksistä, salassapidettävistä tiedoista ja tapauksista, milloin salassapitosäännöksestä voidaan poiketa. Kunnallislaki täydentää julkisuussääntelyä määrittämällä yksityiskohtaisesti kunnan velvollisuudesta taata yleisön oikeus valvoa ulkoistettujen palvelujen toteuttamista muun muassa yrityksen asiakirjojen saatavuuden välityksellä.

Ruotsissa on selkeä ja toimiva sääntely asiakirjojen julkisuudesta, joka koskee viranomaisien asiakirjojen julkista saatavuutta aina silloin, kun viranomainen käyttää määräävää asemaa yrityksessä. Tätä sovelletaan kautta linjan kunnallisissa ja maakäräjäalueiden omistamissa yrityksissä tai yrityksissä, joissa niillä on määräävä asema. Valtion omistamien tai muuten julkisuuslain alaisten yritysten osalta on erikseen säädetty, ovatko ne kokonaan tai ainoastaan tietyn toiminnan osalta asiakirjojen julkisuutta koskevan sääntelyn alaisia. Nämä yritykset ja toiminnot on erikseen annettu julkisuus- ja salassapitolain liitteessä.

Asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti myös kunnallisiin yrityksiin ja yrityksiin, joissa kunta käyttää enemmistöäänivaltaa tai joissa sillä on enemmistö hallituksessa. Kunnallisia yrityksiä koskevia säännöksiä sovelletaan vastaavasti myös **maakäräjäalueisiin sekä niiden hallituksiin.** Asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan myös **kuntayhtymiin.** Huomattavaa on, että asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä ei suoraan sovelleta aatteellisiin yhdistyksiin, vaikka kunnalla tai maakäräjäalueella olisi niissä määräävä asema. Niihin sovelletaan kuitenkin kunnallislain säännöksiä valvonnan kannalta keskeisten tietojen saatavuudesta.

Silloin kun asiakirjajulkisuus pohjautuu suoraan **painovapausasetukseen**, sitä sovelletaan sen piiriin kuuluviin yrityksiin samalla tavoin kuin viranomaisiin. Tämä tarkoittaa, että **yleisöllä on oikeus saada pääsy asiakirjoihin suoraan asianomaisen organisaation luona.**

Tällä organisaatiolla on velvollisuus rekisteröidä ja arkistoida asiakirjat painovapausasetuksen, julkisuus- ja salassapitolain ja arkistolain mukaisesti.

Yrityksissä, joissa kunta tai maakäräjäalue ovat mukana, mutta eivät käytä enemmistöäänivaltaa tai muodosta enemmistöä hallituksen jäsenistä, kunnan tai maakäräjäalueen on kuitenkin turvattava yleisön pääsy asiakirjoihin. Kunnan on esimerkiksi sisällytettävä yhdistyksen sääntöihin määräykset siitä, että yleisöllä täytyy olla pääsy julkista toimintaa koskeviin asiakirjoihin. Sama voidaan toteuttaa osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä. Toisin sanottuna **osittain kunnan omistavissa yrityksissä eli yrityksissä, joissa kunta ei käytä enemmistöäänimäärää tai jotka ovat aatteellisia yhdistyksiä, kunnanvaltuuston on myötävaikutettava, jotta yleisö voi tutustua ulkoistetun palveluntarjoajan asiakirjoihin painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolainsäädännön mukaisesti.**

Ruotsin julkisuuslainsäädännössä on johtavana periaatteena, että **yleisöllä täytyy olla vastaava valvontamahdollisuus kunnan tai maakäräjäalueiden ulkoistamiin, yksityisen sektorin palveluihin kuin sillä olisi, jos vastaavat palvelut tuotettaisiin kunnan tai maakäräjäalueen toimesta.** Kun julkiset palvelut ulkoistetaan kokonaan yksityiselle yritykselle, yrityksellä ei ole suoraan painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolainsäädännön nojalla velvollisuutta antaa yleisön edustajille pääsyä sen asiakirjoihin. **Kunnalla on sen sijaan kunnallislain perusteella velvollisuus pitää huoli siitä, että yleisöllä säilyy mahdollisuus valvoa myös kokonaan yksityiselle sektorille ulkoistettujen palvelujen tuottamista.** Käytännössä valvonta toteutetaan siten, että kunta palvelujen ulkoistamista koskevassa sopimuksessaan edellyttää, että sillä on pääsy kunnan asukkaiden valvontavelvollisuuden toteuttamisen kannalta keskeisiin tietoihin. Kunnallislaissa kunnat veloitetaan laatimaan erityinen palvelujen ulkoistamisessa noudatettavia periaatteita koskeva ohjelma, josta on käytävä ilmi muun muassa se, miten yleisön oikeus saada pääsy palveluita koskeviin asiakirjoihin toteutetaan.

Tapauksissa, jolloin kunnallisen yrityksen liiketoiminta on kilpailutilanteessa muiden saman alan liiketoimintaa harjoittavien yritysten kanssa, kunnallinen yritys voi kieltäytyä antamasta suoraan kilpailevaan liiketoimintaan liittyviä asiakirja. Asia harkitaan tapauskohtaisesti ja kunnallisella yrityksellä on osoitusvelvollisuus kilpailutilanteesta syntyvästä haitasta asiakirjojen luovuttamisen vuoksi. Tämä OSL:n säännös on poikkeus yleisestä julkisuusperiaatteesta, jolloin lähtökohtana on lain mukaan asiakirjojen julkisuus ja **mikäli kunnallinen yritys kieltäytyy tietojen luovuttamisesta, sen on pystyttävä konkreettisesti osoittamaan, että sen liiketoiminnalle koituu suoraan asiakirjojen luovuttamiseen yhdistettävissä olevaa haittaa.** Jos kyseessä on henkilötietojen luovutus, kunnallisen yrityksen on lisäksi selvitettävä, **ettei luovutuksensaaja tule käyttämään henkilötietoja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tai Ruotsin tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön vastaisesti eivätkä henkilötiedot ole muuten lain nojalla salassapidettäviä.**

Ruotsissa on viime vuosina ollut käynnissä useampia eri hankkeita, jotka ovat liittyneet julkisuusperiaatteen vahvistamiseen digitaalisessa julkishallinnossa ja ulkoistettujen julkisesti rahoitettujen palveluiden kohdalla. Viimeisessä näistä, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, ehdotetaan mm., että **julkishallinnon tietokoneohjelmat ja niissä käytettävät itsenäisiksi katsottavat päätöksenteon pohjana olevat algoritmit olisivat asiakirjajulkisuuden piirissä.**

LÄHTEET

Kirjallisuus

Axberger, Hans-Gunnar, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Wolters Kluwer, 2017.
Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, 8. Painos, Nordstedts Juridik, 2010.
Konkurrensen i Sverige, Rapport 2013:10, Konkurrentverket.
Köp av verksamhet 2016, Kommuner, Landsting och Regioner 2006-2016, Sveriges Kommuner och Landsting, april 2018.
Lenberg, Eva & al., Offentlighets och sekretesslagen, En kommentar, Del 1 ja 2, Norstedts Juridik, 2010.

Lainvalmisteluasiakirjoja

Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, SOU 2010:4.
En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, SOU 2018:25
Meddelarskyddslagen - fler verksamheter med starkt meddelarskydd, SOU 2017:41
Regerings proposition 1993/94, Handlingsoffentlighet hos kommunala företag
Regerings proposition 2013/14:118 , Privata utförare av kommunal verksamhet
Regerings proposition 2014/15:79, Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen
Skydd för företagshemligheter i svensk rätt – en bakgrund, SOU 2017:45
Ökad insyn i välfärden, SOU 2016:62.

Haastattelu

Erik Janzon, Enhetschef, Enheten för barn & familj och internationella frågor, Inspektion för Socialförsäkringen

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-769-4 (PDF)